

# Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu

Greinargerð um möguleika og tækifæri Vesturlands sem svæðis til þátttöku í svæðasamstarfi í Evrópu



Júní

Júní 2008  
Reinhard Reyni

# Vesturland og svæðasamstarf í Evrópu

Greinargerð um möguleika og tækifæri Vesturlands  
sem svæðis til þátttöku í svæðasamstarfi í Evrópu

Júní 2008

Reinhard Reynisson

## Formáli

Greinargerð þessi er afrakstur vinnu sem höfundur tók að sér samkvæmt verksamningi við *Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV)* en samkvæmt honum var verkefnið að meta „... kosti þess og galla að skilgreina Vesturland sem svæði í Evrópu og með hvaða hætti best og skynsamlegast er að gera það...” eins og segir í samningnum.

Verkið var að mestu unnið á tímabilinu janúar – maí 2008 og fólst í öflun skriflegra gagna um sem snerta skilgreiningu Vesturlands sem svæðis útfrá ákveðnum skilgreiningum fræðimanna og ýmissa stofnana á sviði samfélagsþróunar, s.s. *Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD)* og rannsóknarvettvangsins *ESPON*<sup>1</sup> sem fæst við byggðarannsóknir á *Evrópska efnahagssvæðinu (EES)* og Ísland varð aðili að í ársbyrjun 2007. Þá var aflað gagna um form og innihald byggðaáætlana *Evrópusambandsins (ESB)* og einnig þeirra áætlana sem Ísland á aðild að samkvæmt samningnum um EES.

Erlendis var gagna aflað með viðtölum við forsvarsmenn svokallaðra svæðaskrifstofa í Brussel, en nálega 300 héruð og svæði innan landa ESB/EES reka þar skrifstofur í þeim tilgangi að gæta hagsmuna sinna bæði hvað varðar reglusetningu á svæðinu og einnig til þátttöku í því umfangsmikla svæðasamstarfi sem á sér stað í álfunni. Þá var upplýsinga einnig aflað hjá fulltrúum EFTA í Brussel, íslenska sendiráðinu, skrifstofu *Sambands íslenskra sveitarfélaga* í Brussel og hjá samtökum jaðarsvæða við sjávarsíðuna (Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)).

Rætt var við fólk í lykilhlutverkum á Vesturlandi til að fá tilfinningu fyrir sjálfsmynd svæðisins og draga fram þær væntingar og hugmyndir sem menn hafa um möguleikana sem svæðið kann að hafa sem virkur gerandi í svæðasamstarfi á grundvelli Evrópusamvinnunnar.

Öllum þeim sem veitt hafa aðstoð við verkið með þátttöku í viðtölum og veitingu upplýsinga af öðru tagi er þakkað fyrir. Sérstakar þakkir eru færðar

---

<sup>1</sup> Sjá <http://www.espon.eu/>

forsvarsmönnum SSV fyrir það tækifæri að skoða áhugaverðan flöt á að efla stefnumótun og aðgerðir í byggðamálum í landinu sem full þörf er á.

## Efnisyfirlit

|   | Bls. |
|---|------|
| I. Inngangur .....                                      | 4    |
| II. Fræðilegar forsendur og viðmið.....                 | 7    |
| II. 1. Skilgreiningar hugtaka .....                     | 7    |
| II. 2. Aðlögun að íslenskum raunveruleika .....         | 11   |
| III. Skilgreining Vesturlands .....                     | 11   |
| III. 1. Landfræðileg lega og helstu byggðaeinkenni..... | 11   |
| III. 2. Vesturland sem svæði .....                      | 16   |
| III. 3. Helstu gerendur í svæðasamstarfi .....          | 21   |
| IV. Svæðasamstarf í Evrópu .....                        | 23   |
| IV. 1. Byggðastefna ESB.....                            | 23   |
| IV. 2. Ísland og áætlanir ESB .....                     | 26   |
| IV. 3. Reynsla annarra svæða .....                      | 29   |
| IV. 4. Svæðaskrifstofur í Brussel .....                 | 32   |
| IV. 5. Byggða- og svæðapróun á Íslandi .....            | 37   |
| V. Vesturland - svæði í Evrópu .....                    | 40   |
| V. 1. Möguleikar og tækifæri .....                      | 40   |
| V. 2. Kostnaður .....                                   | 41   |
| VI. Samantekt og niðurstöður .....                      | 44   |
| Heimildir .....   | 48   |

## I. Inngangur

Samrunaþróunin í Evrópu hefur verið drifin áfram á efnahagslegum forsendum þó svo að rekja megi upphaf hennar til þeirrar hugmyndar að með því að samþætta efnahagslíf ríkja álfunnar sem mest mætti koma í veg fyrir hörmungar og eyðileggingu styrjalda sem m.a. höfðu kostað Evrópu forystu á alþjóðavettvangi. Megin markmiðið um frjálsan og opinn markað óháð landamærum hefur verið útfært með fjórfrelsinu svokallaða; frjálsum vöruviðskiptum, frjálsum þjónustuviðskiptum, frjálsri för fjármagns og frjálsri för fólks (vinnuafis) milli landa Evrópusambandsins (ESB).

Opnun markaða hefur m.a. leitt af sér gjörbreytta stöðu ríkisvalds einstakra ríkja þar sem þau hafa ekki lengur þau tók sem þau áður höfðu á því að stýra viðskiptum og þar með efnahagsstarfsemi innan landamæra sinna. Nú ræðst slík starfsemi af ákvörðunum sem teknar eru á samkeppnismarkaði þar sem fyrirtæki, oft alþjóðleg stórfyrirtæki, og einstök byggðarlög eða svæði vegna einhverra staðbundinna kosta, ná saman um uppbyggingu atvinnustarfsemi. Svæði í þessu sambandi eru landfræðilegar einingar sem taka til stærra svæðis en einstakra sveitarfélaga en er þó neðan við eða innan vébanda einstakra ríkja þó svo að þau geti gegnið þvert á landamæri þeirra. Þessar breytingar á efnahagsgerðinni hafa kallað á breytta aðferðafræði á hinum opinbera vettvangi sem hefur m.a. leitt til þess að ESB hefur beint megin þunga sinna byggðaaðgerða að skilgreindum svæðum, sem í flestum tilfellum eru einhvers konar millistjórnsýslustig innan viðkomandi ríkja. Byggðastefnunni og svæðunum hefur í raun verið falið meginhlutverk í þeirri markmiðssetningu sambandsins að gera Evrópu að samkeppnishæfasta þekkingarhagkerfi heims með því að gera markmið *Lissabon-áætlunarinnar* um

hagvöxt byggðan á uppbyggingu þekkingarhagkerfis að þungamiðju þar sem áherslan er á aðlögun markmiðanna að svæðabundnum aðstæðum innan álfunnar.<sup>2</sup>

Aðild Íslands að þessari þróun liggur að stærstum hluta í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem tók gildi í ársbyrjun 1994. Með honum erum við aðilar að fjórfrelsinu og höfum tekið upp verulegan hluta laga- og reglusetningar ESB sem því tengist. Jafnframt hefur samningurinn opnað aðgang að ýmsum þróunaráætlunum ESB á sviði efnahags- og samfélagsþróunar. Því til viðbótar höfum við svo gert tvíhliða samninga við ESB um aðgengi að skilgreindum hluta byggðaáætlunar þess, svokallaðri Norðurslóðaáætlun.

Þrátt fyrir þá miklu tengingu sem við höfum við samrunaþróunina í Evrópu hefur virkni íslenska stjórnkerfisins gagnvart henni og þá sérstaklega þess hluta sem ekki heyrir til ríkisvaldsins, verið tiltölulega lítil í samanburði við það sem verið hefur í nágrannalöndunum. Þannig hafa norsk sveitarfélög og héraðsstjórnir tekið mun virkari þátt í þróuninni en þau íslensku þrátt fyrir sömu formlegu stöðuna innan Evrópska efnahagssvæðisins. Ástæður þessa eru vafalaust margvíslegar en hér er þó vakin athygli á þeirri sem líklega skiptir hvað mestu máli þegar horft er til stjórnkerfisins sem slíks. Öfugt við norska stjórnkerfið hefur það íslenska aldrei tekist á við það verkefni að verða þátttakandi í samrunaþróuninni þar sem við höfum aldrei sótt um aðild að ESB. Þó svo að Norðmenn hafi hafnað aðild á sínum tíma varð ferillinn samt til þess að gera stjórnkerfið þar meðvitað um þá möguleika sem í samstarfinu er fólgið, m.a. varðandi svæðasamstarf og byggðamál.

Greinargerðin er byggð upp með þeim hætti að fyrst er gerð grein fyrir ákveðnum fræðilegum bakgrunni og hugtökum sem notuð hafa verið í umræðunni um samrunaþróunina í Evrópu á undanförunum áratugum og þá er sérstaklega horft til hugtaka sem vísa til svæðisvíddarinnar í þeirri umræðu. Þetta er gert til setja hinn íslenska veruleika í eitthvert samhengi við þá þróun sem átt hefur sér stað í álfunni (og raunar víða um heim) og freista þess að draga fram samlíkingar sem nota má til

---

<sup>2</sup> Sjá COUNCIL DECISION of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC)

þess að leggja mat á þá möguleika sem íslenskt samfélag á til virkrar þátttöku í þróuninni.

Skilgreining Vesturlands sem svæðis, þar sem m.a. er horft til helstu efnahags- og samfélagseinkenna á svæðinu og þess pólitíska stjórnkerfis sem skilgreinir landshlutann, dregur fram ákveðin einkenni sem skilgreina má sem svæðisbundin og þau viðhorf og skipulag sem til staðar er á svæðinu sem svæðahyggju, þ.e. að fólk á svæðinu líti til Vesturlands sem landshluta sem eigi sameiginlega hagsmuni sem greini hann frá öðrum svæðum landsins.

Í fjórða hluta er gerð grein fyrir svæðasamstarfi í Evrópu með sérstakri áherslu á reynslu svæða í norðanverði Skandinavíu (Noregi, Svíþjóð, Finnlandi), skosku hálandanna og eyjanna og vesturstrandar Írlands. Þetta eru þau svæði sem um margt eru líkust íslenskum byggðum utan höfuðborgarsvæðisins og því líklegast að reynsla þeirra geti sagt okkur eitthvað um það hvernig best er að standa að virkri þátttöku í svæðasamstarfi í Evrópu.

Í fimmta hlutanum eru færð rök fyrir því hvernig horfa megi á Vesturland sem svæði út frá þeim fræðilega bakgrunni sem lagður er til grundvallar og þess samanburðar sem fram er dreginn gagnvart þeim svæðum sem til skoðunar eru. Mat er lagt á möguleika og ávinning landshlutans af virkri Evrópuvæðingu m.a af hliðsjón af kostnaði og samstarfi við nærliggjandi landshluta, en eitt af einkennum þess svæðasamstarfs sem til skoðunar var er að það byggir á samstarfi samliggjandi stjórnsýslueininga. Að lokum eru svo dregnar saman hugmyndir um það hvernig skynsamlegt geti verið að vinna að framgangi málsins á vettvangi SSV.

## II. Fræðilegar forsendur og viðmið

### II. 1. Skilgreiningar hugtaka

Nokkuð hefur verið fjallað um svokallaða Evrópuvæðingu íslenska stjórnkerfisins og er þá almennt átt við það að hve miklu leiti og hvernig það verður fyrir áhrifum af því sem er að gerast á hinum evrópska vettvangi og þá aðallega innan ESB og fyrir tilverknað EES samningsins, sem hinnar formlegu tengingar landsins við samrunaþróunina í Evrópu og með hvaða hætti það bregst við og tekur þátt í þróuninni.<sup>3</sup> Þessi umfjöllun hefur fyrst og fremst beinst að stjórnkerfi ríkisins en þó einnig að sveitarstjórnarstiginu<sup>4</sup> sem hefur á allra síðustu árum tekið ákveðin skref í málaflokknum og ber þar hæst opnun sérstakrar skrifstofu Sambands íslenskra sveitarfélaga í Brussel sem opnuð var haustið 2006. Umfjöllun um áhrif samrunaþróunarinnar á svæðisbundna byggðaðróun er hins vegar vart fyrir hendi enda erfiðara um vik þar sem ekkert eiginlegt stjórnsýslustig í landinu tekur til svæðisvíddarinnar eins og héraðsstjórnir af ýmsu tagi gera í flestum nágrannalandanna. Áhrifin á byggðaðróunina og þau tækifæri sem Evrópuvæðingin

---

<sup>3</sup> Bók Baldurs Þórhallssonar (2004) *Iceland and European integration: on the edge* er gott yfirlit um þá umfjöllun og einnig má nefna bók Eiríks Bergmanns Einarssonar (2003) *Evrópusamruninn og Ísland*.

<sup>4</sup> T.d. óútgefin ritgerð Hjalta Þórs Vignissonar (2004) *Evrópuvæðing íslenskra sveitarfélaga*.



opnar gefa þó fullt tilefni til þess að reynt sé að greina stöðuna og meta þau tækifæri sem þar er að finna.

En aðeins nánar að hugtakinu Evrópuvæðing. Fræðimenn hafa skilgreint hugtakið með nokkuð mismunandi hætti út frá því á hvaða fyrirbæri í samfélaginu er verið að horfa.<sup>5</sup> Fyrir umræðuna hér skipta mestu þær skilgreiningar sem snúa að stjórnkerfinu sem slíku. Hér verður stuðst við skilgreiningu sem fram kemur hjá Dosenrode & Halkier<sup>6</sup> en þar er Evrópuvæðing skilgreind sem sá hluti alþjóða- eða hnattvæðingar sem snýr að ESB. Þannig sé um að ræða vaxandi áhrif af þróun sem einstök svæði verða fyrir og verða þátttakendur í og á upptök sín utan viðkomandi lands en innan ESB.

Þessu ferli er skipt upp í þrjú stig:

- Það *óvirka* einkennist af því að svæðisbundin stjórnvöld framkvæma og eru bundin af lögum og reglum sem uppruna eiga hjá ESB en þau hafa ekki tekið þátt í að móta en eru hluti viðkomandi landsréttar.
- Það *meðvitaða* er dálítið óljóst, en eins og nafnið bendir til er um það að ræða að svæðin eru meðvituð um Evrópuvæðinguna sem m.a. kemur fram í því að tilteknir starfsmenn stjórnkerfisins hafa Evrópumál á sinni könnu, svæðin setja upp skrifstofu í Brussel og kjörnir fulltrúar taka þátt í eða kynna sér starfsemi ESB. Þetta er því nokkurs konar lærdómsferill þar sem viðmið embættismanna og stjórnámálanna taka ákveðnum breytingum og Evrópuvæðingin hefur meira að segja um þau viðmið sem unnið er út frá.
- *Virka* stigið felst í markmiðssettri frjálstri þátttöku í verkefnum með samstarfsaðilum frá öðrum löndum álfunnar. Forsenda slíkrar þátttöku er að viðkomandi svæði hafi gengið í gegnum meðvitaða stigið. Unnið er með þá vinnutilgátu að það séu tvö megin markmið með slíkri virkri þátttöku; a) að

---

<sup>5</sup> John, Peter (2001) gerir ágæta grein fyrir þessum skilgreiningum, m.a. þeirri sem hann hefur sjálfur sett fram í formi stiga sem að vissu marki svipar til þeirrar skilgreiningar sem hér er notuð en hefur fleiri þrep og er því nákvæmari.

<sup>6</sup> Dosenrode, Søren & Halkier, Henrik (2004).

tryggja svæðinu bjargir (e. resources) og b) að draga úr þeim ójöfnu valdahlutföllum sem eru gagnvart hinu miðstýrða ríkisvaldi.<sup>7</sup>

Umfjöllun um svæðisbundna byggðapróun hefur ekki verið fyrirferðarmikil hér á landi og þar af leiðandi eru ýmis þau hugtök sem notuð eru í þeirri umræðu erlendis ekki mjög þekkt hér. Fyrir umræðuna hér skipta hugtökin *svæðahyggja* (e. regionalism) og sérstaklega *nýja svæðahyggjan* (e. new regionalism) og *virkt svæði* (e. functional region) mestu máli og því verða þeim gerð eilítil skil hér.

Hugtakið *svæðahyggja* vísar til þess að til sé sameiginleg vitund fólks sem hafi tiltekið svæði og sameiginlega sögu þess sem viðmið. Þannig sé um að ræða fyrirbæri sem líkt og þjóðernisvitund eða hyggju, nema að í stað þjóðarinnar eru komnir íbúar viðkomandi svæðis og í stað viðkomandi lands er komið tiltekið svæði eða hérað. Í sögulegu samhengi er *svæðahyggja* af þessu tagi víða í Evrópu eldra fyrirbæri en þjóðernisvitundin, m.a. vegna þess að víða voru einstök svæði eða héruð stjórneiningar fyrir tilkomu nútíma þjóðríkja álfunnar.<sup>8</sup> Þessi *svæðahyggja* er þó mjög misjöfn innan álfunnar og almennt má segja að hún sé einna veikust í hinum einsleitum norrænu samfélögum. Þessi einsleitni speglast í stjórnkerfi þeirra sem einkennist af miðstýrðu ríkisvaldi og svæðabundnar stjórneiningar þiggja vald sitt það þaðan. Megin hlutverk þeirra er að framkvæma tiltekna þjónustu ríkisvaldsins í héraði og er ýmis velferðarþjónusta, s.s. heilbrigðisþjónusta og rekstur menntastofnana ágæt dæmi. Þannig má segja að hin hefðbundna (til aðgreiningar frá hinni nýju) *svæðahyggja* hafi fyrst og fremst þjónað ákveðnu skipulagslegu hlutverki fyrir ríkisvaldið við framkvæmd stefnu sinnar og verkefna.

Með þeim breytingum sem gjarnan eru settar undir hatt hnattvæðingar og felast í stórauðnum samskiptum af öllu tagi þvert á landamæri ríkja hefur orðið grundvallar breyting á *svæðahyggjunni* og þeim aðstæður sem *svæði* bjuggu áður við. Þessi nýja *svæðahyggja* einkennist af tvennu sem greinir hana frá hinni

---

<sup>7</sup> Dosenrode, Søren & Halkier, Henrik (2004):2-3.

<sup>8</sup> Sbr. Keating, M. (1998), bls. 11. Þýsku furstadæmin eru líklega þekktust þessara svæðabundnu stjórnvalda og reyndust myndun sameinaðs þýsks ríkis erfiður ljár í þúfu.

hefðbundnari mynd. Annars vegar er hún ekki bundin af mörkum þjóðríkisins þar sem svæðið var fyrst og fremst hlekkur í þeirri keðju svæða sem mynduðu þjóðarheildina. Heldur er svæðið orðið sjálfstæður gerandi bæði innan og utan/ofan marka þjóðríkisins. Þetta leiðir svo til hins megin einkennis hennar sem er að svæðin eiga í innbyrðis samkeppni sín á milli, bæði innan lands og þvert á landamæri. Hugmyndin um verkskipt samstarf svæða einstakra landa heyrir sögunni til og þess í stað keppa þau um fólk og fjármagn. Þessi nýja svæðahyggja er skilgreind sem nútímaleg og reiðubúin að takast á við breytingar í síbreytilegum heimi, öfugt við hina hefðbundnari sem oft lagði megin áherslu á að viðhalda gömlum gildum.<sup>9</sup> Þessi hugmyndafræði nýju svæðahyggjunnar birtist í Vaxtarsamningi Vesturlands þar sem megin markmiðið er að efla landshlutann sem eftirsóttan búsetukost og í þeim tilgangi m.a. efla samkeppnishæfi svæðisins, hagvöxt þess og svæðisbundna þekkingu og nýta möguleika sem skapast með aðild að alþjóðlegum verkefnum.<sup>10</sup>

Eins og með mörg hugtök sem fjalla um virkni mannlegs samfélags er ekki til nein ein klippt og skorin skilgreining hugtaksins *virkt svæði*. Hér verður skilgreining OECD á hugtakinu lögð til grundvallar en hún byggir daglegri atvinnusókn fólks. Hugtakið vísar því til daglegra athafna fólks sem snúa að efnahagskerfinu, þ.e. atvinnusókn þess og annarra daglegra athafna. Það er á slíkum virkum svæðum sem þróun samfélagsins fer fram frá degi til dags og því nauðsynlegt að átta sig á eiginleikum þeirra, stærð og hreyfiafli. Eðli málsins samkvæmt eru mörk slíkra svæða ekki fastsett þar sem þau geta breyst yfir tíma með breytingum á samgöngukerfum og/eða uppbyggingu atvinnutækifæra. Skilgreining slíkra svæða þjónar fyrst og fremst greiningarhlutverki sem síðan má, ásamt öðrum þáttum, nota til stefnumörkunar um efnahags- og samfélagslega uppbyggingu einstakra svæða.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Keating, M. (1998), bls. 72-78.

<sup>10</sup> Vaxtarsamningur Vesturlands 2. gr.

<sup>11</sup> Sjá OECD (2002).

## **II. 2. Aðlögun að íslenskum raunveruleika**

Leiða má líkur að því að svæða- eða héraðsvitund í þeim skilningi sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan sé tiltölulega veik hér á landi. Fyrir það fyrsta er þjóðin tiltölulega einsleit þar sem ekki er um að ræða aðgreind trúar- menningar- eða málsamfélög eins og víða er raunin í Evrópu. Í öðru lagi á svæðis- eða héraðsvíddin sér mjög veika speglun á hinu pólitíska sviði þar sem stjórnkerfið er aðeins tveggja stiga, þ. e. annars vegar ríkisvaldið sem endurspeglar *þjóðernishyggjuna* ef svo má segja og síðan sveitarfélögin sem endurspeglar *staðarhyggjuna* (e. localism). Með vísan til umræðunnar hér að framan um svæðahyggju og svæðavitund má raunar segja að forsendur fyrir svæðisbundnum pólitískum einingum séu veikar. Því til viðbótar má svo auðvitað benda á fámenni þjóðarinnar í stóru landi sem geri það að verkum að nauðsynlegt sé að einfalda stjórnkerfið, m.a. vegna kostnaðar. En eiga þá þau hugtök og kenningar sem við er stuðst í greiningu á öðrum samfélögum ekki við í okkar tilfalli? Við skulum nú reyna að svara því.

## **III. Skilgreining Vesturlands**

### **III. 1. Landfræðileg lega og helstu byggðaeinkenni**

Vesturland er hér skilgreint sem hið gamla Vesturlandskjördæmi eins og það var skv. kjördæmaskipaninni frá 1959 – 2003 og náði frá botni Hvalfjarðar í Gilsfjarðarbotn. Þetta svæði myndar einnig starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV).

<sup>12</sup> Miðað við sveitarfélagaskipanina eins og hún er í upphafi árs 2008 er um að ræða sveitarfélögin Hvalfjarðarsveit, Akraneskaupstað, Skorradalshrepp, Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshrepp, Snæfellsbæ, Grundarfjarðarbæ, Helgafellssveit, Stykkishólmsbæ og Dalabyggð.

Þrátt fyrir allnokkrar sameiningar sveitarfélaga á undanegnum árum eru sveitarfélögin á svæðinu ólík innbyrðis, bæði hvað varðar stærð og efnahagslega og félagslega samsetningu. Þannig er íbúafjöldinn frá 58 upp í 6.345 miðað við 1. des. 2007 og stærðin allt frá 9 til 4.926 ferkílómetra. <sup>13</sup> Heildaríbúafjöldinn á Vesturlandi er 15.452 miðað við 1. des. s.l. og hefur íbúum fjölgað um rúm 17% frá 1971 en á sama tíma fjölgaði landmönnum öllum um 50%. Þróunin á einstökum svæðum hefur þó verið afar mismunandi. Þegar horft er á tímabilið allt þá fjölgar íbúum í Borgarfirði, á Akranesi og í Hvalfirði en fækkar lítið eitt á Snæfellsnesi og verulega í Dölum. Akranessvæðið er eina svæðið þar sem íbúapróunin er svipuð og á landsvísu en fjölgunin þar er rúm 45% á tímabilinu. Í Borgarfirði er fjölgunin rúm 20% en hins vegar er íbúafjöldinn á Snæfellsnesi aðeins 98% af því sem hann var 1971 og í Dölum einungis rúm 57%. Almennt má segja að íbúapróun sé nokkuð jákvæð fyrsta áratug tímabilsins en síðan gefur hún eftir alveg fram undir aldamót. Þá snýst þróunin við og hefur verið jákvæð á syðstu svæðunum á meðan Snæfellsnes og Dalir ná sér ekki á strik. Þessi þróun og mismunur á milli svæða tengist væntanlega ýmsum þáttum. Þar má nefna fjarlægð frá höfuðborgarsvæðinu, endurskipulagningu í hefðbundnum sjávarútvegi og landbúnaði, uppbyggingu stóriðju á Grundartanga auk mikils vaxtar í starfsemi háskólanna á Bifröst og á Hvanneyri. <sup>14</sup>

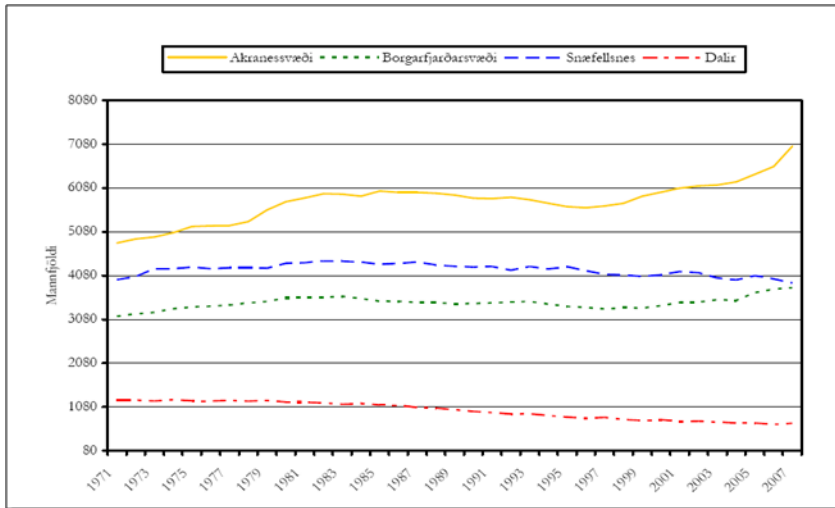
## Mynd 1: Íbúafjöldi á Vesturlandi 1971-2007

---

<sup>12</sup> Skilgreining á svæðasamstarfi sveitarfélaga á grundvelli kjördæmaskipunar endurspeglar þau valdahlutföll sem eru milli hins miðstýrða ríkisvalds og sveitarfélaganna/héraðanna þar sem þau síðarnefndu skipuleggja sig út frá því að ná sem skilvirkustum tengslum við ákveðinn hóp þingmanna.

<sup>13</sup> Hagstofa Íslands ([www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)) og Samgönguráðuneytið (<http://www.samgonguraduneyti.is/malaflokkar/sveitastjornarmal/sveitarfelog/staerd>)

<sup>14</sup> Tölur um íbúafjölda eru frá Hagstofu Íslands og úr Gagnagrunni hagvísu Vesturlands, [http://nepal.vefurinn.is/Nepal\\_Skrar/Skra\\_0024994.xls](http://nepal.vefurinn.is/Nepal_Skrar/Skra_0024994.xls)

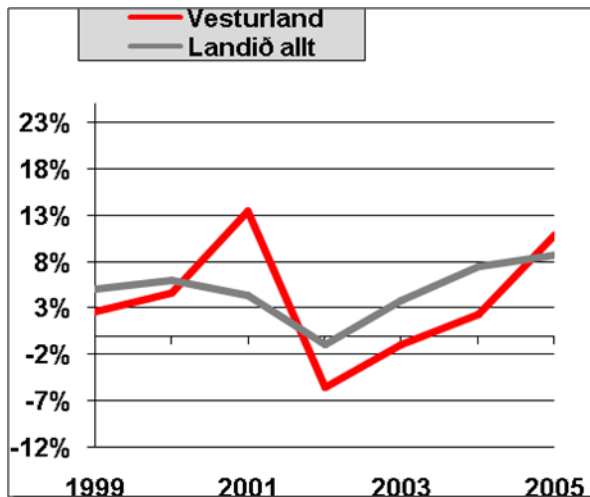


Heimild: [http://ssv.is/Files/Skra\\_0027390.pdf](http://ssv.is/Files/Skra_0027390.pdf) Skoðað 1. maí 2008.

Efnahagsleg uppbygging svæðisins er nokkuð fjölbreytt en jafnframt innbyrðis ólík. Hefðbundin landbúnaðarhéruð og sjávarbyggðir einkenna stóran hluta þess en á seinni árum hefur orðið talsverð þróun í átt til aukins fjölbreytileika efnahagsstarfseminnar með tilkomu stóriðjufyrirtækja og uppbyggingar háskólastarfsemi. Samdráttur í landbúnaði og síðar einnig í sjávarútvegi hefur haft umtalsverð áhrif á byggðaþróunina hér sem annars staðar. Þá hefur tilkoma Hvalfjarðarganga 1998 haft umtalsverð jákvæð áhrif á byggðaþróun landshlutans, þó með mismunandi hætti sé eftir svæðum. Þannig renna ýmsar rannsóknir stoðum undir það að tilkoma ganganna sé með ákveðnum hætti lykillinn að þeirri umbreytingu sem orðið hefur í Borgarfirði með uppbyggingu tveggja öflugra háskóla. Þannig hafa göngin ekki aðeins auðveldað Vestlendingum aðgengi að höfuðborgarsvæðinu heldur hafa þau einnig opnað aðgengi höfuðborgarbúa að Vesturlandi þannig að landshlutinn hefur haft aðgang að viðbótar mannauði til uppbyggingar sem síður hefði verið nyti ganganna ekki við.<sup>15</sup>

## Mynd 2: Hagvöxtur 1999-2005 á Vesturlandi og landinu öllu

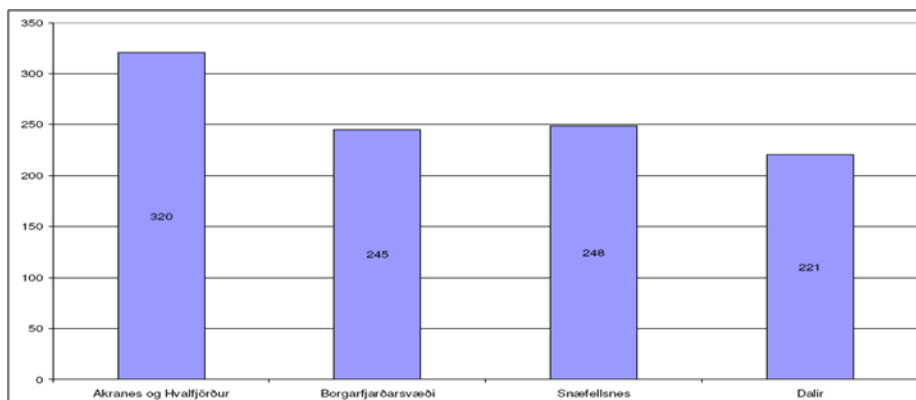
<sup>15</sup> Hér er bent á Hjördís Sigursteinsdóttir & Kjartan Ólafsson (2204), Kolfinna Jóhannesdóttir (2005) og Vífill Karlsson (2004).



Heimild: Byggðastofnun / Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 2007

Gögn um hagvöxtinn eru ekki greinanleg niður á einstök svæði Vesturlands en þar sem sterk fylgni er milli hagvaxtar og búferlaflutninga má gera ráð fyrir að hann sé fyrst og fremst á Akranessvæðinu og í Borgarfirði og að einhverju leiti á Snæfellsnesi en neikvæður í Döllum.<sup>16</sup> Önnur vísbending um mismunandi efnahagslega afkomu eru tekjur fólks. Í nýrri könnun á vegum SSV kemur fram að tekjur eru hæstar á Akranessvæðinu sem sker sig raunar nokkuð úr, nokkru lægri í Borgarfirði og á Snæfellsnesi og Dalirnir reka svo lestina.

### Mynd 3: Heildartekjur fyrir skatta á mánuði á Vesturlandi



Heimild: [http://ssv.is/Files/Skra\\_0027390.pdf](http://ssv.is/Files/Skra_0027390.pdf) Skoðað 2. maí 2008

<sup>16</sup> Neubeauer et. al. (2007) bls. 4

Þau fjögur svæði á Vesturlandi sem hér hefur verið gerð grein fyrir hafa um margt búið við nokkuð ólíka þróun og hafa hvert um sig ákveðin einkenni. Afmörkun þessara svæða er samhljóða svæðaskiptingu í skýrslu um áhrif Hvalfjarðarganga á búsetuskilyrði og búsetuþróun á Vesturlandi og fellur einnig að þeim skilgreiningum sem fram komu í viðtölum við sveitarstjórnarfólk og forsvarsmenn SSV við efnisöflun vegna vinnslu greinargerðarinnar.<sup>17</sup> Líta má að þessi svæði sem hin fjögur virku svæði landshlutans en mikilvægt einkenni slíkra virkra svæða er að þau hafa ekki fastbundin mörk heldur ráðast þau af atvinnu- og þjónustusókn íbúanna og sem slík gagnast skilgreiningin til að greina nánar innri virkni á svæðinu.

Akranessvæðið nær yfir Akraneskaupstað og Hvalfjarðarsveit og liggur á útmörkum höfuðborgarsvæðisins með tilliti til daglegrar atvinnu- og þjónustusóknar en í fræðilegri umfjöllun um byggðamál er oft miðað við ferðatíma allt að 45 mín. milli heimilis og vinnu.

Borgarfjarðarsvæðið eru Skorradalshreppur og Borgarbyggð. Um er að ræða landbúnaðarhérað með mikilli frístundabyggð og tilheyrandi þjónustustarfsemi en úrvinnsla landbúnaðarafurða innan héraðs hefur minnkað mikið á síðari árum. Á svæðinu eru starfandi tveir háskólar – Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri og Háskólinn á Bifröst – sem hefur haft mikil áhrif á samfélagsþróun svæðisins hin síðari ár.

Snæfellsnesið tekur til sveitarfélaganna Eyja- og Miklaholtshrepps, Snæfellsbæjar, Grundarfjarðarbæjar, Stykkishólmsbæjar og Helgafellssveitar og byggist atvinnulífið einkum á sjávarútvegi en ferðaþjónusta er vaxandi atvinnugrein.

Dalirnir eru allir innan marka eins sveitarfélags, Dalabyggðar þar sem landbúnaður er megin undirstaðan ásamt úrvinnslu og þjónustustarfsemi. Ferðaþjónusta er vaxandi atvinnugrein og einkum horft til hennar sem mögulegs vaxtarbroddar til eflingar búsetu í sveitarfélaginu.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> SSV & Vífill Karlsson (2004) bls. 11

<sup>18</sup> Viðtal við Gunnólf Lárusson 15. apríl 2008.



### **III. 2. Vesturland sem svæði**

Hluti þeirrar rannsóknarspurningar sem hér er ætlunin að svara er sú hvort og þá í hvaða skilningi unnt er að skilgreina Vesturland sem svæði. Eins og fram kom í umræðunni um fræðilegan bakgrunn og hugtök hér að framan er hugtakið svæði (e. region) líklega það hugtak af þeim sem vísa til landfræðilegrar legu sem hvað erfiðast er að henda reiður á. Mörk þjóðríkja eru í flestum tilfellum og þá alveg sérstaklega í því tilfalli sem hér skiptir máli, því íslenska, nokkuð skýr hvort sem verið er að vísa til landfræðilegrar legu, stjórnsýslu- og valdmarka eða menningarlegra þátta og félagslegrar samsömunar. Hvað sveitarfélagamörk varðar er myndin kannski ekki alveg eins skýr, ekki síst eftir sameiningar sveitarfélaga á undanförunum árum. Stjórnsýslu- og valdmörk þeirra eru þó skýr þó svo að ýmsir menningarlegir og félagslegir þættir virði ekki þau mörk. Þegar kemur að svæðisvíddinni verður myndin hins vegar öllu óskýrari. Í fyrsta lagi hefur svæðið enga lögvarða stöðu í stjórnskipan landsins og skortir því hina formlegu stöðu bæði ríkisvaldsins og hins staðbundna valds innan marka þess sem falið er sveitarfélögunum. Sú stjórnsýsla sem fram fer á svæðagrunni hérlendis byggir því annars vegar á frjálsum samstarfi þeirra sveitarfélaga sem í hlut eiga og er því háð þeim annmörkum sem slíkt samstarf byggir á og birtist m.a. í því að oft er vandkvæðum bundið að móta virka stefnu um mikilsverð mál. Leita þarf breiðrar samstöðu um allar breytingar sem oft leiðir af sér tilhneigingu til kyrrstöðu. Ákvæði sveitarstjórnarlaga um úrsögn sveitarfélaga úr byggðasamlögum fela í raun í sér neitunarákvæði þeim til handa. Eins eru ákvæði laganna hvað varðar landshlutasamtök sveitarfélaga það veik að þau tryggja ekki svæðisbundið samstarf þeirra.<sup>19</sup>

Hins vegar byggir svo hin svæðabundna stjórnsýsla á því svæðaskipulagi sem ríkisvaldið hefur kosið að koma á um veitingu þjónustu sinnar. Svæðaskiptingin byggir því að verulegi leiti á hagsmunum hins miðstýrða ríkisvalds en ekki endilega á félagslegum og efnahagslegum hagsmunum íbúa þeirra svæða sem um er að ræða. Nýlegt dæmi um þetta er svæðaskilgreining íslenskra stjórnvalda varðandi byggðastyrki en þær styrkveitingar falla undir ákvæði EES samningsins og eru því

---

<sup>19</sup> Sjá VIII. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

háðar samþykki eftirlitsstofnunar EFTA. Skilgreiningin byggir á nýju kjördæmaskipaninni frá 1999 sem hefur lítið sem ekkert með að gera svæðisbundna efnahagsstarfsemi eða skipulag opinberrar stjórnsýslu, hvorki ríkis né sveitarfélaga. Afleiðing þessarar svæðaskilgreiningar er hins vegar sú að allt landið að höfuðborginni og næstu nágrannasveitarfélögum (Suðvesturkjördæmi) fellur undir reglur á EES svæðinu þar sem heimilt er að veita byggðastyrki.<sup>20</sup> Eðlilegra hefi verið við þessa skilgreiningu að vinna útfra því svæðisbundna samstarfi sem þó er til staðar í landinu og snýr einmitt sérstaklega að byggða- og atvinnumálum og nota svæðismörk landshlutasamtaka sveitarfélaga og þar með í flestum tilfellum starfssvæði einstakra atvinnuþróunarfélaga sem skilgreiningarmörk. Með þessari svæðaskilgreiningu er það samstarf sniðgengið og þeim takmörkuðu fjármunum sem gætu verið til ráðstöfunar í málaflokkinn drepið svo á dreif að þeir nýtast ekki sem skyldi. Skv. upplýsingum frá skrifstofu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) er ekkert því til fyrirstöðu að skilgreina þau svæði sem heimilt er að veita byggðastyrki á útfra einstökum landshlutum og allt niður á sveitarfélagamörk, eins og dæmi eru um bæði frá Skotlandi og Noregi. Röksemdir þarlendrar stjórnvalda eru þau að með slíkri svæðaskilgreiningu sé verið að hámarka nýtingu þeirra takmörkuðu fjármuna sem til ráðstöfunar eru á þeim svæðum sem helst þurfi þeirra með.<sup>21</sup> Mynd 4 sýnir umrætt byggðakort fyrir Ísland fyrir tímabilið 2008-2013.

#### **Mynd 4: Byggðakort fyrir Ísland 2008-2013**

---

<sup>20</sup> Sjá <http://www.eftasurv.int/information/pressreleases/2006pr/dbaFile10579.html>

<sup>21</sup> Munnlegt svar (símtal) 6. mars 2008 við fyrirspurn sem send var með tölvupósti.



Heimild: [http://www.byggdastofnun.is/static/files/Kort/ESA\\_kort\\_2008-2013.jpg](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Kort/ESA_kort_2008-2013.jpg)

Segja má að samfélögin hafi með ákveðnum hætti lagað sig að svæðaskiptingu ríkisvaldsins sem m.a. má sjá í því að landshlutasamtök sveitarfélaga hafa að mestu tekið til sömu svæða og kjördæmaskipanin frá 1959-1999 skilgreindi og ríkisvaldið hefur notað til að svæðisskipta þjónustu sinni, t.d. á sviði heilbrigðismála, dómsmála og skattamála.

Samstarf sveitarfélaganna á Vesturlandi innan SSV er sá vettvangur sem þau hafa valið sér til þess að takast á við sameiginleg úrlausnarefni og gæta þeirra sameiginlegu hagsmuna sem menn telja svæðið eiga. Út frá skilgreiningum á svæðahyggju og þeim þáttum sem mynda hinar mismunandi víddir svæðabundins samstarf og/eða svæðabundinnar vitundar er áhugavert að skoða markmiðssetningu samtakanna. Í 2. gr. laga SSV segir að markmið þeirra séu að:

- Vinna að hagsmunum sveitarfélaganna á Vesturlandi einkum í atvinnu-, efnahags-, mennta-, skipulags-, samgöngu- og félagsmálum.
- Efla samstarf sveitarfélaganna og stuðla að víðtækari þekkingu sveitarstjórnarmanna á verkefnum sveitarstjórna og vinna að því að gera verkefni sveitarstjórna eftirsóknar- og áhugaverð.

- Kynna kosti Vesturlands, efla samkennd íbúa og styrkja þjóðfélagslega aðstöðu landshlutans.<sup>22</sup>

Hér er komið inná marga þá þætti sem máli skipta í skilgreiningum á svæðum sem í sjálfu sér geta verið samsett úr mismunandi þáttum þar sem styrkleikinn fer að miklu leiti eftir því hvort hinir mismunandi þættir falla saman eða ekki. Þannig er svæðahyggja sterk og viðkomandi svæði þá sterk eining félags- og efnahagslega þegar landfræðilegar aðstæður, efnahagsleg starfsemi, menningarleg og félagsleg sjálfsvitund og pólitískt umboð og stjórnsýsla falla saman á skilgreindu svæði. Með sama hætti veikist þessi svæðahyggja og þar með skilgreind svæði þegar efnahagslegir, félags-/menningarlegir og pólitískir þættir falla ekki innan sömu svæðismarka.<sup>23</sup>

Markmið SSV og þar með sveitarfélaganna sem handhafa hins stað- eða svæðisbundna pólitíska valds á Vesturlandi er skýrt í því að efla landshlutann sem svæði og efla með íbúunum samkennd sem er einhvers konar form svæðahyggju. Til að vinna að þessari samstöðu eru einnig ákvæði í samþykktunum þess efnis að við stjórnakjör skuli þess gætt að stjórnarmenn komi sem víðast af starfssvæði samtakanna.<sup>24</sup> Í fyrstu málsgrein tilvitnunarinnar hér að framan í lög samtakanna er tekið mjög ákveðið á öllum megin þáttum hinnar efnahagslegu og félagslegu grunngerðar. Þriðja málsgreinin er svo bein yfirlýsing um að efla sjálfsvitund og samkennd íbúanna sem Vestlendinga og efla þjóðfélagslega stöðu landshlutans. Þar með er komin fram bein tilvísun til þess að landshlutinn eigi í samkeppni við aðra slíka þar sem þjóðfélagsleg staða er ætíð samanburðarstaða, hún er ekki til í tómarúmi. Hér er því um að ræða hugmyndafræði sem endurspeglar hina nýju svæðahyggju eins og hún hefur verið skilgreind þar sem einstök svæði eigi í samkeppni um fólk og fjármagn.

---

<sup>22</sup> Lög SSV (2006), 2. gr.

<sup>23</sup> Keating, M. (1998):10-11.

<sup>24</sup> Lög SSV (2006), 5. gr.

Sú hugsun að landshlutinn eigi sértæka hagsmuni kemur einnig fram þar sem komið er inná það hvernig samtökunum er ætlað að ná þessum markmiðum sínum en þar segir að þeim sé að starfa... „ í samvinnu við Samband Íslenskra sveitarfélaga eftir því sem við verður komið.“<sup>25</sup> Þó svo að það sé ekki sagt berum orðum er auðvelt að túlka þetta ákvæði á þann veg að menn telji að sveitarfélög á Vesturlandi eigi sameiginlega hagsmuni sem ekki fari endilega saman með hagsmunum sveitarfélaga á landsvísu innan vébanda Sambands íslenska sveitarfélaga. Þessi hugsun er samhljóða því sem fram hefur komið í fyrri rannsóknum á svæðabundinni hagsmunagæslu og fellur að áliti þeirra forstöðumanna svæðaskrifstofa sem við var rætt í Brussel en hjá flestum þeirra kom fram það sjónarmið að nauðsynlegt væri fyrir þau svæði sem stæðu að þeim skrifstofum að hafa beina tengingu við ESB án milligöngu viðkomandi landssambanda. Ástæðan væri einfaldlega sú að landssamtökin endurspegli óhjákvæmilega þau valdahlutföll sem innan þeirra ríkja og því sé erfitt að koma svæðisbundnum hagsmunum á framfæri í gegnum þau. Nánari grein er gerð fyrir starfsemi svæðisskrifstofa í Brussel í sérstökum kafla síðar.

Sá skilningur á Vesturlandi sem svæði sem fram kemur í samþykktum SSV er staðfestur í þeim viðtölum sem höfundur átti við forsvarsmenn samtakanna þar sem þeir vísuðu m.a. til sameiginlegrar menningar á svæðinu sem að sé á einhvern hátt t.d. ólík menningu nærliggjandi landshluta. Þó kom jafnframt fram hjá þeim sú skoðun að t.a.m. Norðurland vestra og hluti Vestfjarða væru líkir ákveðnum hlutum Vesturlands hvað samfélagsgerð og þar með menningu varðaði.<sup>26</sup> Þá kom einnig fram ákveðinn stuðningur við starfsemi samtakanna frá forsvarsmönnum þeirra sveitarfélaga sem liggja á jaðri starfssvæðisins. Sá stuðningur bendir til þess að vitundin um Vesturland sem svæði sem eigi sameiginlega hagsmuni sem beri að vinna að sé það sterk að unnt sé að byggja á henni nauðsynlega samstöðu til að takast á við verkefni af því tagi að gera Vesturland að virkum þátttakanda í svæðasamstarfi í Evrópu. Útfærsla og fyrirkomulag þeirrar þátttöku er svo sérstakt umfjöllunarefni.

---

<sup>25</sup> Lög SSV (2006), 2. gr.

<sup>26</sup> Viðtal Ólaf Sveinsson & Sigríði Finsen 17. mars 2008

Eins og fram hefur komið er ýmislegt sem bendir til þess að skilgreining og skynjun bæði þeirra sem eru að vinna að þróunarstarfi á svæðinu og þeirra sem eru í pólitískri forystu falli að þeim fræðilegu viðmiðun um svæðahyggju sem reifuð voru hér að framan. Þetta er mikilvæg forsenda þess að hinni pólitísku forystu takist að skapa nægjanlega breiða samstöðu um að vinna verkefni eins og það sem hér um ræðir. Án slíkrar breiðrar samstöðu er erfitt að ná árangri þar sem verkefnið gerir kröfu til þátttöku og stuðnings margra aðila á svæðinu eigi árangurs að vera að vænta.<sup>27</sup>

### **III. 3. Helstu gerendur í svæðasamstarfi**

Í sjálfu sér er það þannig að bæði opinberir aðilar og einkaaðilar, stofnanir og fyrirtæki, einstaklingar og félagasamtök geta tekið þátt í því margháttaða svæðasamstarfi sem fram fer á vegum ESB. Sé hins vegar horft til byggðaáætlana þess sérstaklega sem hafa það að megin markmiði að styrkja og jafna efnahagslega stöðu einstakra svæða og leggja jafnframt áherslu á hagnýtingu þekkingar í þeim tilgangi, er áherslan á samstarf opinbera geirans, þekkingargeirans og atvinnulífsins.

Ef við horfum til þess starfs sem þegar er unnið að á Vesturlandi í atvinnu- og samfélagsþróun á vegum SSV, m.a. með tilkomu Vaxtarsamnings Vesturlands blasir við að þessi hugmyndafræði liggur þar til grundvallar. Þar er um að ræða samstarf opinbera geirans, bæði sveitarfélaganna á svæðinu og ríkisvaldsins, þekkingargeirans á svæðinu með háskólana og rannsóknarsetrin innanborðs og svo einstakra fyrirtækja. Enga að síður er hlutur atvinnulífsins frekar veikur, nokkuð sem þekkt er í hinu norrænan módeli. Í umfjöllun um nýju svæðahyggjuna á Norðurlöndum hefur verið bent á það að veik aðkoma atvinnulífs og of sterk tók hins opinbera hafi verið talin megin ástæður þess að ekki hefur náðst fram sú nýsköpun sem menn væntu. Hið hefðbundna norræna velferðarmódel sé fastheldið á sína miðstýrðu aðferðafræði. Þetta hefur m.a. komið fram í því að öfugt við hægri sinnaða

---

<sup>27</sup> Fram kom í viðtölum við forstöðumenn svæðaskrifstofa í Brussel að eitt af því mikilvægasta væri að skapa góða samstöðu heima fyrir áður en farið væri að leggja umtalsverða fjármuni og vinnu í virka Evróputengingu.

ríkisstjórn í Svíþjóð sem hefur talið að svæðisbundin stjórnvöld væru jafnvel óþörf, þá hafa samtök sænskra atvinnurekenda fagnað hugmyndum um breytingar og styrkingu á svæðisbundnum stjórnvöldum.<sup>28</sup> Stofnun sérstaks svæðabundins vettvangs atvinnulífsins á Vesturlandi sem nýverið var komið á laggirnar skapar tækifæri til þess að styrkja aðkomu atvinnulífsins og einstakra fyrirtækja að þessu samstarfi á svæðinu.<sup>29</sup> Með því að styrkja þá tengingu getur svæðið með virkari hætti nýtt sér þá Evrópuþekkingu sem þegar er til staðar hjá Samtökum atvinnulífsins sem nú þegar reka skrifstofu í Brussel og hafa nýverið lagt meira í þá starfsemi.<sup>30</sup>

Háskólarnir eru virkir þátttakendur í nýstofnuðum þekkingarklasa sem settur hefur verið á fót undir merkjum Vaxtarsamningsins en þeir sem slíkir hafa reynslu í alþjóðlegu samstarfi, m.a. evrópsku sem nauðsynlegt er að nýta í því að þróa verkefnið áfram. Í þessu sambandi er rétt að nefna að það viðhorf kom fram í viðtali við rektor Háskólans á Bifröst að ekki væri áhugi þar á því að stofna nýjan vettvang til að takast á við verkefni af þessu tagi, heldur nýta það samstarf sem þegar er fyrir hendi á milli aðila undir merkjum VSV.<sup>31</sup> Þá er mikilvægt að önnur þekkingarstarfsemi á svæðinu, bæði þau rannsóknarsetur sem rekin eru og einnig einkafyrirtæki í þekkingarstarfsemi nái að styrkja tengsl sín á milli í gegnum starfsemi þekkingarklasans.

---

<sup>28</sup> Damsgaard, O. & Lähteenmäki-Smith (2007)

<sup>29</sup> Sjá frétt og stofnskjal samstarfsvettvangsins

[http://www.vaxtarsamningur.is/Default.asp?Sid\\_Id=32250&tId=2&Tre\\_Rod=&fre\\_id=71810&meira=1](http://www.vaxtarsamningur.is/Default.asp?Sid_Id=32250&tId=2&Tre_Rod=&fre_id=71810&meira=1)

Skoðað 7. maí 2008.

<sup>30</sup> Sjá <http://sa.is/frettir/almennar/nr/4007/> Skoðað 1. maí 2008

<sup>31</sup> Ágúst Einarsson viðtal 14. apríl 2008

## IV. Svæðasamstarf í Evrópu

### IV. 1. Byggðastefna ESB

Þó svo að efnahagsstaða einstakra svæða innan ESB hafi verið misjöfn allt frá stofnun sambandsins og ákvæði í Rómarsáttmálanum sem skilgreindu það sem eitt af hlutverkum sambandsins að draga úr mismun á milli svæða þá voru byggðamálin aðallega á hendi aðildarlandanna allt fram á miðjan níunda áratuginn. Verkefni voru fyrst og fremst uppbygging grunngerðar í dreifbýli, s.s. samgöngumál, fjarskipti og rafvæðing.

Myndin tók að breytast við inngöngu fátækari landa, fyrst Írlands 1973, en þá var komið upp sérstökum sjóði – *European Regional Development Fund* (ERDF) – til uppbyggingar í fátækustu héruðum sambandsins þó fjármunir hans væru af skornum skammti. Það er ekki fyrr en um miðjan níunda áratuginn sem myndin fer að breytast verulega við innkomu Spánar og Portúgals 1986 en Grikkland hafði gengið í sambandið árið 1981. Saman höfðu þessi ríki nokkurt atkvæðavægi innan sambandsins sem sjálfsagt hefur haft áhrif á breyttar áherslur þess. Hinu má þó ekki gleyma að *Einingarlögin* (Single European Act (SEA)) 1986 höfðu það sem eitt megin markmið að fullmóta innri markað sambandsins, nokkuð sem talið var að myndi sérstaklega gagnast þeim hluta álfunnar sem sterkustum fótum stóð efnahagslega og kemur heim og saman við kenningar um samþjöppun efnahagsstarfsemi.<sup>32</sup> Næstu skref í þeirri þróun voru stigin með Maastricht samningnum 1993 og með honum var einnig settur á fót sérstakur sjóður – *Cohesion Fund* – sem hafði það hlutverk sérstaklega að styrkja efnahagsgerð fátækari ríkja sambandsins.

Færa má ýmis rök fyrir því að ESB skuli reka byggðastefnu. Í fyrsta lagi er ástæðan pólitísk og skrifuð inn í stofnsamninga sambandsins. Pólitískt markmið þess er að auka og jafna lífsgæði innan vébanda sambandsins og að meðlimir þess séu samherjar í að ná markmiðum þess. Í öðru lagi má segja að efnahagssamruninn og

---

<sup>32</sup> Sjá t.d. Artis, Mike & Nixson, Frederick (2007) bls. 171 og Baldwin, Richard & Wyplosz, Charles (2006) bls. 241-242



þau öfl sem að verki eru í efnahagslífinu og samruninn hefur að markmiði að virkja til hámarks lífsgæða, valdi misskiptingu þessara gæða, eins og fram hefur komið. Til að hámarka ávinning í kerfinu í heild sé því nauðsynlegt að grípa til aðgerða á þeim svæðum sem höllustum fæti standa. Í þriðja lagi má svo líta á byggðastefnuna sem nauðsynlegt tæki til þess að koma á nægjanlegri pólitískri samstöðu til þess að ná fram megin markmiði sambandsins, hinum efnahagslega samruna. Í fjórða lagi hefur myntsamstarfið svo enn dýpkað efnahagssamrunann og því styrkt hin efnahagslegu rök fyrir byggðaaðgerðunum. Í fimmta lagi hefur ótti við umfangsmikla fólksflutninga frá fátækari löndum sambandsins til þeirra betur stæðu verið rök fyrir aðstoð við þau fátækari. Að lokum hefur það svo verið nefnt að byggðaaðgerðirnar hafi jákvæð eftirspurnaráhrif í hagkerfi sambandsins. Þannig kemur verulegur hluti þeirra fjármuna sem ráðstafað er til byggðamálanna fram í eftirspurn eftir vörum og þjónustu í ríkari hlutum sambandsins. Hefur verið áætlað að 30-40% af þeim framlögum sem renna til fátækari landanna sé ráðstafað til kaupa á þekkingu og fjárfestingarvörum frá þeim ríkari.<sup>33</sup>

Við framkvæmd byggðastefnu þar sem verið er að útdeila opinberum fjármunum til skilgreindra svæða skiptir sú svæðaskilgreining sem notuð er vitaskuld máli við framkvæmdina. Í því sambandi hefur ESB komið sér upp sérstöku þriggja þrepa kerfi þar sem öllu landi innan sambandsins er skipt upp í svæði. Í megin atriðum byggir kerfið á þeirri stjórnskipulegu uppbyggingu sem gildir í hverju landi en sveitarfélagaskipanin er þó fyrir neðan þá svæðaskiptingu sem kerfið tekur til, enda einstök sveitarfélög talin of litlar einingar til að byggja byggðastefnuna á. Sú svæðaskipting sem mestu máli skiptir varðandi byggðaaðgerðanna er annað þrepið, eða NUTS 2, eins og það heitir.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Upptalning á þessum rökum er byggð á Artis, Mike og Nixon, Frederick (2007) bls. 173-177 og *First Cohesion Report 1996* bls. 10 er samhljóða hvað varðar hlut þeirra betur stæðu í þróunarframlögunum.

<sup>34</sup> Nafnið á kerfinu kemur upphaflega úr frönsku og stendur fyrir Nomenclature d'unités territoriales statistiques eða NUTS og á ensku Nomenclature of Territorial Units for Statistics. Frekari skilgreiningu á því má nálgast á [http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/introduction\\_regions\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/introduction_regions_en.html)

Eftir gagnrýni sem fram hafði komið á *Lissabon áætlunin* var hún endurskoðuð 2005 þar sem áhersla var lögð á efnahagslegan vöxt og fjölgun starfa.

<sup>35</sup> Eitt af því sem sérstaklega var tekið fram var að til þess að ná fram markmiðum áætlunarinnar þyrfti sambandið að virkja betur þær þjargir sem tiltækar væru, bæði á eigin vettvangi og innan einstakra aðildarríkja, þ.m.t. byggðastefnuna en til hennar verður varið 346.680 milljónum € á tímabilinu samkvæmt samþykktum fjárhagsramma. Litið er svo á að hún geti verið mikilvægur þáttur í því að ná fram markmiðinu um efnahagslegan vöxt með því að styrkja stöðu allra svæða til þess að leggja til vaxtarins og um leið njóta afraksturs hans. Þessi hugsun kemur vel fram í breyttri framsetningu byggðastefnunnar þar sem þrjú ný markmið (þó þau byggji vissulega á eldri markmiðum að hluta) hafa verið sett fram.

- Samleitni (e: convergence) (tæp 82% fjármagnsins) lítur að því að örva efnahagsstarfsemi á þeim svæðum sem höllustum fæti standa (undir 75% af meðaltalstekjum ESB 2000-02) með stuðningi við fjárfestingar í grunngerð, hækkun þekkingarstigs vinnuafis, nýsköpun og þróun þekkingarhagkerfisins, aðlögun að efnahagslegum og félagslegum breytingum, umhverfisvernd og aukinni skilvirkni opinberrar stjórnsýslu. Samtals verður ráðstafað undir þessu markmiði 283.000 milljónum € á tímabilinu.
- Svæðisbundin samkeppnishæfni og atvinna (e: regional competitiveness and employment) (um 16% fjármagnsins) hefur tvíþættan tilgang. Annars vegar að auka samkeppnishæfni svæða með því að örva nýsköpun, þekkingarhagkerfið og styrkja grunngerð samgangna og fjarskipta utan þéttbýlissvæða. Hins vegar með því að aðstoða fólk og fyrirtæki við að laga sig að breytingum á efnahagsgerðinni og vinnumarkaðnum. Samtals verður ráðstafað til þessa markmiðs 54.960 milljónum € á tímabilinu.
- Svæðasamstarf (e: territorial cooperation) (tæp 3% fjármagnsins) lítur að því að auka samstarf landamærasvæða yfir landamæri, strandhéraða og svæða

---

<sup>35</sup> Ekki verður fjallað frekar um hana hér en henni eru gerð ágæt skil í Artis, Mike og Nixson, Frederick (ritstjórar) (2007) bls. 408-414.

sem liggja að ytri landamærum sambandsins við héruð utan þess. Samtals verður ráðstafað undir þessu markmiði 8.720 milljónum € á tímabilinu.

Athyglisvert er að samkvæmt þessari nýju útfærslu á byggðastefnunni falla öll svæði sambandsins undir hana. Þau svæði sem ekki falla undir samleitnimarkmiðið falla öll undir markmiðið um svæðisbundna samkeppnishæfni og atvinnu. Þessi áherslubreyting er skýrt merki um þau áhrif sem markmiðssetning *Lissabon áætlunarinnar* hefur á byggðaaætlunina þar sem segja má að ESB vilji með þessu leggja áherslu á það að til þess að ná árangri í því að auka samkeppnishæfni sambandsins í heild verði einnig að leggja rækt við sterkustu svæðin. Það sem stefnumörkunin felur jafnframt í sér er að lögð er áhersla á mismunandi þætti eftir því hvaða / hvers konar svæði eiga í hlut. Þannig birtist hugmyndafræði nýju svæðahyggjunnar um samkeppni svæða í því að mismunandi þættir stuðli að samkeppnishæfni svæða, allt eftir því hver staða þeirra er.

#### **IV. 2. Ísland og áætlanir ESB**

Í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið á Ísland aðild að fjölmörgum áætlunum ESB sem að gagni geta komið við svæðisbundna uppbyggingu efnahagsgerðar og samfélags. Byggðaaætlanir ESB eru hins vegar utan samningsins en Ísland hefur þó á grundvelli tvíhliða samnings aðgang að Norðurslóðaáætluninni og hefur svo verið frá miðju ári 2002.

Almennt hafa Íslendingar verið virkir þátttakendur í áætlunum á vegum ESB, hvort sem um hefur verið að ræða þær áætlanir sem falla undir EES samninginn eða Norðurslóðaáætlunina og m.a. er nokkur reynsla af þátttöku í verkefnum á starfssvæði SSV, bæði með beinni aðkomu samtakanna og í samstarfi við aðra aðila, s.s. Símenntun Vesturlands. Þá taka háskólarnir á svæðinu þátt í menntaáætlunum ESB. Háskólinn á Bifröst er t.a.m. mjög virkur í nemendaskiptum

og þá er skólinn í samstarfi við erlenda háskóla um kennslu í einstökum námskeiðum ásamt því að kennarar við skólann eru þátttakendur í erlendu rannsóknarsamstarfi.<sup>36</sup>

Reynslan af þátttöku í þessum áætlunum hefur yfirleitt verið góð.

Ráðgjafarfyrtækið IMG hefur lagt mat á þátttökuna í Norðurslóðaráætluninni og var niðurstaðan almennt mjög jákvæð. Í fyrsta lagi nyti samfélagið í heild ákveðins ágóða af þeirri þekkingaryfirfærslu sem verkefnin fæli í sér. Þá væri ávinningur Byggðastofnunar sem umsjónaraðila og þátttakenda sjálfra umtalsverður bæði á þekkingarsviðinu og hvað varðar uppbyggingu tengslanets.<sup>37</sup> Þetta mat á árangri er staðfest í samtölum við forsvarsmenn SSV þróunar og ráðgjafar og kom einnig fram í rannsókn sem unnin var á möguleikum sveitarfélaganna til þátttöku í íslensku útrásinni.<sup>38</sup>

Eins og áður sagði hefur Ísland einungis samið við ESB um þátttöku í einni af þeim áætlunum sem sérstaklega heyra undir byggðastefnu sambandsins, Norðurslóðaáætlunina. Hins vegar höfum við aðgang að fjölmörgum áætlunum á grundvelli EES samningsins sem einnig eru áhugaverðar útfrá byggðasjónarmiðum þó vissulega sé það misjafnt eftir innihaldi þeirra hvar um sig. Allar hafa þessar áætlanir það þó að markmiði að efla efnahagslífið og samfélagsgerðina og þar með hafa þær ákveðna svæðisvídd. Á því áætlunartímabili sem nú er í gildi, 2007-2013, er sérstök áhersla lögð á tvennt. Annars vegar þekkingarþáttinn, þ.e. rannsóknir og nýsköpun, sem af sambandinu er talin megin forsenda þess að skapa samkeppnishæft þekkingarhagkerfi. Hins vegar er mikil áhersla lögð á að koma á samstarfi svæðisbundinna stjórnvalda og þekkingargeirans í samstarfi við atvinnulífið til þess að tryggja þekkingaryfirfærsluna úr þekkingargeiranum yfir í atvinnulífið.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Viðtal við Ágúst Einarsson 14. apríl 2008, t.d. er Evrópufræðasetur Háskólans á Bifröst þátttakandi í rannsóknarneti í Evrópufræðum, sjá <http://www.sent-net.uniroma2.it/>

<sup>37</sup> IMG (2006)

<sup>38</sup> Anna Margrét Guðjónsdóttir (2006) *Geta sveitarfélögin tekið þátt í íslensku útrásinni?* MPA ritgerð. Háskóli Íslands.

<sup>39</sup> Sjá t.d. European Commission C(2007)5759 of 29 November 2007. Áherslan á svæðisvíddina í áætlunum kom einnig fram í viðtali við Tor Eigil Hodne hjá EFTA 4. mars 2008.

Frekari upplýsingar um Norðurslóðaráætlunina má nálgast á heimasíðu áætlunarinnar (<http://www.northernperiphery.net/>) og einnig á heimasíðu Byggðastofnunar (<http://byggdastofnun.is/page/npp>) sem er umsjónaraðili áætlunarinnar hér á landi.

Þær áætlanir sem falla undir EES samninginn eru af ýmsum toga og falla vissulega misvel að hugmyndum um svæðasamstarf. Margar snúa að einstökum geirum eða viðfangsefnum þar sem svæðisvíddin ræðst þá fyrst og fremst af innihaldi viðkomandi áætlunar og hvort viðkomandi verkefni eru á hendi svæðisbundinna stjórnvalda. Áður nefnd áhersla ESB á svæðisvíddina felur það almennt í sér að tækifæri til þátttöku í áætlunum þar sem umsækjendur leggja áherslu á svæðisbundna sýn og árangur, eru meiri en áður. Heildaryfirlit yfir þessar áætlanir er að finna á heimasíðu EFTA (<http://www.efta.int/content/eea/eu-programmes>) og einnig hefur verið tekið saman yfirlit yfir hluta þessara áætlana á heimasíðu Sambands Ísl. sveitarfélaga ([http://www.samband.is/news.asp?ID=1992&news\\_id=1021&type=one](http://www.samband.is/news.asp?ID=1992&news_id=1021&type=one)).

Á áhugaverði kynningu sem utanríkisráðuneytið stóð fyrir um miðjan mars 2008 kynntu fulltrúar ESB annars vegar vinnu og stefnumörkun sambandsins varðandi upprunamerkingar landbúnaðarafurða og hins vegar stefnumörkun varðandi þróun í dreifbýli (e. rural development policy) en sú stefna fellur undir sameiginlega landbúnaðarstefnu ESB (e. Common Agricultural Policy (CAP)). Fram kom hjá fulltrúum sambandsins á þessari kynningu að þátttaka aðila utan ríkja ESB væri möguleg þó svo að fjármögnun verkefna væri af ESB bundin við svæði innan sambandsins og að því leiti væri þátttaka í verkefnum sambærileg og í Norðurslóðaáætluninni. Það sem er áhugavert við þessi verkefni er að þau snúa að dreifbýli en eins og fram kemur annars staðar í þessari greinargerð fellur byggð á Íslandi, að höfuðborgarsvæðinu undanskildu, öll undir alþjóðlegar skilgreiningar á dreifbýli. Þá er innihald og aðferðafræði stefnumörkunarinnar í málefnum dreifbýlis þess eðlis að ætla má að ýmislegt mætti af henni læra héraendis. Í megin dráttum er um það að ræða að verið er að færa áherslu sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar frá því að snúast um beina tekjutryggingu þeirra sem stunda landbúnað yfir í það að styðja við og stuðla að;

- a) bættum samkeppnisskilyrðum landbúnaðarins sem atvinnugreinar
- b) úrbótum í umhverfismálum og bættri landnotkun og

c) aukinni fjölbreytni efnahagsstarfseminnar í dreifbýli

Mikil áhersla er lögð á svæðisbundna sýn við framkvæmd stefnunnar þar sem aðlögun að aðstæðum á hverju svæði eru taldar lykilforsendur fyrir árangri. Beitt er þekktri aðferðafræði sem byggir á samstarfi opinbera geirans, atvinnulífsins og þekkingargeirans ásamt aðkomu frjálsra félagasamtaka. Frekari upplýsingar um forsendur og aðferðafræði má nálgast á <http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev>.

### **IV. 3.    Reynsla annarra svæða**

Hér að framan var nokkuð fjallað um skilgreiningar á svæðum og með hvaða hætti væri unnt að skilgreina Vesturland sem svæði. Þegar horft er til þeirra svæða eða héraða sem skilgreind eru innan Evrópu birtist æði fjölskrúðug mynd. Um er að ræða skilgreindar stjórneiningar með veruleg völd og beina aðkomu að ákvarðanatöku á vegum ESB eins og t.d. í tilfelli þýsku sambandsríkjanna og til héraðsstjórna sem í flestu tilliti þjóna sem skipulagsheildir innan viðkomandi þjóðríkja sem norrænu ríkin og Írland eru ágæt dæmi um. Hér verður einkum horft til þess hvernig svæðabundin stjórnvöld á Norðurlöndunum hafa tekist á við Evrópuvæðinguna en einnig verður litið til Skosku hálandanna og eyjanna og Írlands. Annars vegar er um að ræða tilvísanir í rannsóknir og greiningar sem áður hafa verið unnar en hins vegar til viðtala sem höfundur átti við forstöðumenn sex svæðaskrifstofa í Brussel við vinnslu þessa verkefnis.

Í greiningu sinni á þeirri hagsmunagæslu sem fram fer í Brussel á vegum svæðabundinna stjórnsýslueininga frá Svíþjóð, Noregi, Finnlandi og Danmörku notar Jørn Lein-Mathisen eftirfarandi vinnuskilgreiningu á hugtakinu svæði: „Svæði innanlands eða samstarf aðliggjandi svæða sem koma fram sem *bandalag hinna viljugu* og samanstanda af mismunandi aðilum innan viðkomandi svæðis.”<sup>40</sup> Þessi skilgreining er býsna opin og þungamiðja hennar er landfræðilegt samhengi óháð stjórnsýslumörkum eða því hvort þátttakendurnir séu opinberir aðilar eða úr

---

<sup>40</sup> Jørn Lein-Mathisen (2004):94. “Any sub-national area, or combination of adjoining areas represented by a “coalition of the willing” consisting on *any* combination of sub-national territorial, political or functional actors within this geographical entity”

einkageiranum. Þannig nær skilgreiningum utanum það svæðabundna samstarf opinberra aðila, þekkingargeirans og atvinnulífsins sem áhersla hefur verið lögð á að koma á fót, m.a. í gegnum svokallaða vaxtarsamninga.<sup>41</sup> Skilgreiningin nær einnig utanum samstarf aðliggjandi stjórnsýslueininga um rekstur svæðaskrifstofa í Brussel sem segja má að sé einkennandi fyrir norræn héruð og á sér fyrst og fremst hagrænar forsendur. Svæðin eru einfaldlega það lítil hvert um sig að til þess að geta staðið undir þeim kostnaði sem um ræðir verða þau að vinna saman. Skilgreiningin vísar því til þess að svæði... „eru ekki ein af staðreyndum lífsins né sögulegur helgidómur, heldur félagslegt fyrirbæri sem er í stöðugri mótun og endurmótun.“<sup>42</sup> Hins vegar útilokar skilgreiningin heildarsamtök sem taka til alls landsvæðis viðkomandi ríkis.

Samstarf á norðurslóðum virðist mikilvægt hjá öllum, sem kemur heim og saman við fyrri rannsóknir á starfsemi svokallaðra svæðaskrifstofa í Brussel.<sup>43</sup> Líkt og varðandi val á verkefnum sem hinar mismunandi skrifstofur velja sér, þá er greinilegt að þær sem reknar eru á vegum minni svæðanna þurfa að velja og hafna þegar kemur að tengslanetunum þar sem beinir hagsmunir ráða mestu um val á samstarfsaðilum og með hvaða hætti tengslanetið er byggt upp, m.a. vegna þess að oft er þátttaka í slíkum netum bæði kostnaðarsöm og tímafrek.<sup>44</sup>

Smærri svæði hafa ríkari tilhneigingu til að hafa fleiri samstarfsaðila heldur en þau stóru sem er í sjálfu sér rökrétt þar sem þessir viðbótar samstarfsaðilar styrkja bæði fjárhagslegan og þekkingarlegan grunn starfseminnar. Stærri svæðin hafa einfaldlega ekki þörf fyrir þann viðbótar stuðning. Til viðbótar má svo nefna að sé afstaðan til ESB neikvæð (eða þekking á Evrópumálefnum lítil) geti það haft tilgang í sjálfu sér að fá fleiri aðila í samfélaginu að þessu starfi og takast þannig á við að auka þekkingu breyta viðhorfum. Koskull nefnir þetta sem hugsanlega hlutaskýringu

---

<sup>41</sup> Vaxtarsamningur Vesturlands er ágætt dæmi um slíkan samning.

<sup>42</sup> Keating, M. (1998):109.

<sup>43</sup> Koskull, Madeleine (2005): 39. Þetta kom einnig skýrt fram í viðtölum höfundar við forstöðumenn svæðaskrifstofa í Brussel í febr. og mars s.l.

<sup>44</sup> Koskull, Madeleine (2005): 40.

á fyrirkomulaginu á rekstri svæðaskrifastofu Norður Svíþjóðar en auk opinberra aðila eru samtök atvinnurekenda og háskólar aðilar að skrifstofunni.<sup>45</sup>

Almennt er ákvarðanatoka höfð eins mikið heima og unnt er og aðeins þau verk sem ekki verða unnin þar eru unnin í Brussel. Þannig eru Brussel skrifstofurnar fyrst og fremst hugsaðar sem augu og eyru stjórnsýslunnar og annarra samstarfsaðila heima fyrir. Mest öll úrvinnsla og ákvarðanatoka fer fram heima.<sup>46</sup> Þetta atriði ásamt því að reka einnig heimastöð jafnhliða Brussel skrifstofu er til þessa fallið að treysta böndin á milli Brussel og heimalandsins með því að hækka þekkingarstigið og vinna þannig á neikvæðum viðhorfum heima í héraði. Einnig tryggir þetta að sjálfsögðu ákveðin gæði í starfinu þar sem veruleiki heimalandsins er í forgrunni þegar ákvarðanir eru teknar.

Eitt af því sem áhrif hefur á það hvort áherslan á að byggja upp starfsemi úti í Brussel eða heima í héraði er innihald þeirra verkefna sem ætlunin er að takast á við. Sé ætlunin fyrst og fremst að selja svæðið erlendis fyrir fjárfestum og/eða sem ferðamannasvæði er vænlegt að leggja nokkuð mikið upp úr sýnileika erlendis. Sé megin áherslan hins vegar á það að styrkja almennt efnahags- og félagsgerðina heima fyrir með því að aðstoða hina ýmsu heimaaðila við að nýta sér tækifæri og koma á samböndum, er eðlilegra að hafa megin þunga starfseminnar heima fyrir. Starfsemi í Brussel þjónar þá fyrst og fremst sem augu og eyru svæðisins.

Skýr stefnumótun og samstaða er mikilvæg forsenda þess að takast með virkum hætti á við Evrópuvæðinguna. Í úttekt sem gerð var á starfsemi skrifstofu N-Noregs árið 2007 kemur skýrt fram að það hafi hamlað uppbyggingu og þróun starfseminnar að þau þrjú fylki sem að henni stóðu hafi ekki náð að samræma sjónarmið sín hvað varðaði forgangsröðun verkefna, rekstrarform og mönnun.<sup>47</sup>

Á Evrópuvettvangi er starfandi fjöldi samtaka svæða og ýmissa staðbundinna stjórnvalda sem hafa það að markmiði að gæta sameiginlegra hagsmuna og koma

---

<sup>45</sup> Koskull, Madeleine (2005): 46 og <http://www.northsweden.org/default.asp?id=1258&refid=1100> skoðað 27.04.2008. Þetta sjónarmið kom einnig fram í viðtali við Inge Anderson forstöðumann skrifstofunnar 27. febr. 2008.

<sup>46</sup> Koskull, Madeleine (2005): 50.

<sup>47</sup> NORD-NORGES EUROPAKONTOR VURDERINGER AV STATUS OG VIDERE UTVIKLING:5



sjónarmiðum sínum á framfæri við stofnanir ESB. Samtök jaðarsvæða við sjávarsíðuna (Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)) eru dæmi um samtök af þessu tagi. Samtökin eru mjög virk og hafa innan sinna vébanda rúmlega 150 héruð víðsvegar um Evrópu. Aðild að samtökunum er ekki háð ESB aðild viðkomandi ríkis, en samtökin eru einungis opin stað- eða svæðisbundnum stjórnvöldum eða samtökum þeirra.<sup>48</sup> Samtökin eru byggð upp af mismunandi landfræðilegum einingum (e. geographical commissions), t.d. Norðursjávareiningu, Eyjaeiningu o.s.frv. Af viðbrögðum forsvarsmanna samtakanna að dæma er ljóst að þau myndu fagna aðild íslenskra svæðasamtaka sveitarfélaga enda myndi það styrkja mjög norðvestur víddina í samtökunum en þess má geta að öll strandsvæði Noregs eru aðilar að samtökunum.<sup>49</sup>

#### **IV. 4. Svæðaskrifstofur í Brussel**

Í þeim tilgangi að fá sem besta mynd af reynslu þeirra svæða í Evrópu sem líkust mega teljast íslenskum veruleika var leitað til forsvarsmanna svæðaskrifstofa sem þessi svæði í norðanverðri Skandinavíu, Skotland og á Írlandi reka í Brussel. Talað var við forsvarsmenn sex slíkra svæðaskrifstofa sem eru:

- Vestur-Írland tekur til gelíska málsvæðisins en skrifstofan var sett upp 1992. Að henni standa sex stað-/svæðabundin stjórnvöld (e. city/county councils), ein svæðisstjórn (e. regional authority), opinbert þróunarfélag og háskólinn í Galway. Skrifstofan er rekin á grundvelli ótímabundins samstarfssamnings (e. partnership) milli aðila sem er uppsegjanlegur með árs fyrirvara. Stýrihópur samstarfsaðila myndar stjórn skrifstofunnar, samþykkir fjárhags- og aðgerðaáætlun ásamt því að hafa eftirlit með starfseminni.
- Hálönd og eyjar Skotlands tekur til svæðis með sjö sveitarfélögum (e. councils) en á svæðinu er rekið sameiginlegt byggðaþróunarfélag (Highlands & Islands Enterprise) sem einnig er þátttakandi í starfinu ásamt

---

<sup>48</sup> Enrico Mayrhofer, viðtal 7. mars 2008.

<sup>49</sup> Enrico Mayrhofer, viðtal 7. mars 2008 og tölvupóstur sama dag. Anne Berg viðtal 29. febr. 2008.

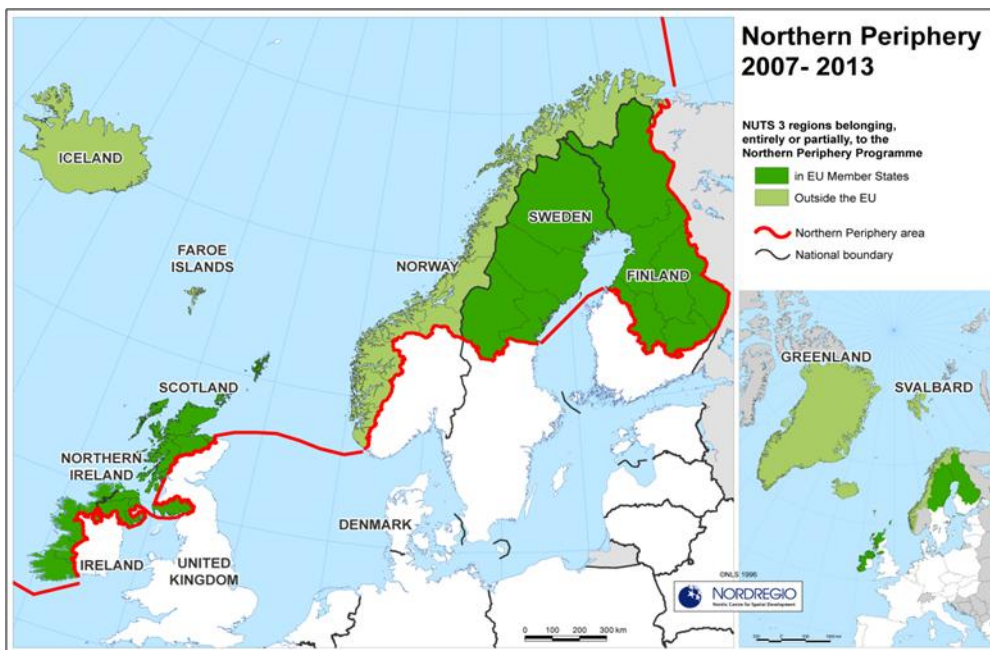
svæðisbundnum háskóla á svæðinu (University of Highlands and Islands). Skrifstofan var sett upp 1997. Rekstrarformið er samstarfssamningur milli aðila og fulltrúar þeirra hittast reglulega til að forma starfið og leggja megin línur um fjármál. Rekstrarleg umsjón er á höndum byggðapróunarfélagsins og heyrir forstöðumaður skrifstofunnar undir framkvæmdastjóra þess.

- Norður-Noregur tekur í dag til fylkjanna Nordland og Troms en upphaflega setti Nordland fylki upp skrifstofu í Brussel 2003. Frá 1. janúar 2005 og út 2006 var skrifstofan samstarfsverkefni Nordland, Troms og Finnmerkur en frá 1. janúar 2007 er skrifstofan rekin af Nordland og Troms. Fylkin eru eigendur og rekstraraðilar skrifstofunnar og skipa henni sérstaka stjórn en í henni situr einnig fulltrúi frá samstarfsaðilunum sem eru Háskólinn í Troms og svæðasambönd norskra sveitarfélaga í Troms og Finnmörku (KS-Troms & KS Finmark). Stjórnin boðar reglulega (1-2svar á ári) til fundar allra þessara aðila þar sem stefnumótun og aðgerðaráætlun fyrir skrifstofuna er mótuð.
- Norður-Svíþjóð nær yfir tvö nyrstu lénin, Norrbotten og Västerbotten en skrifstofan var opnuð 1997 og er rekin á grundvelli samstarfssamnings. Aðilar að honum eru auk lénanna tveggja, sveitarfélögin á svæðinu, svæðisbundin samtök atvinnulífs og háskólarnir í Luleå og Umeå. Stýrihópur skipaður fulltrúum samstarfsaðilanna hefur umsjón með rekstrinum en megin stefnumótunin fer fram á hinum pólitíska vettvangi heima fyrir, til árs í senn.
- Norður-Finnland er þrjú svæðisbundin stjórnsýslusvæði (Central Ostrobothnia, Oulu svæðið og Lappland) og var skrifstofan sett á laggirnar 2002. Hún er rekin af svæðisráðunum (e regional councils) sem bera fjárhagslega ábyrgð en er í samstarfi við samtök í atvinnulífi og háskóla á svæðinu.
- Austur-Finnland tekur til fjögurra stjórnsýslusvæða (Etelä-Savo, Kainuu, North Karelia, Pohjois-Savo) og var skrifstofan opnuð 1998. Líkt og skrifstofa N-Finnlands er hún rekin af svæðisráðunum en leggur áherslu á samstarf við þekkingargeirann og atvinnulíf svæðisins. Stýrihópur skipaður

framkvæmdastjórum svæðisráðanna mótar stefnu og hefur eftirlit með starfseminni.<sup>50</sup>

Af framansögðu er ljóst að þessar skrifstofur eða svæði eiga það sameiginlegt að vera samstarf sem nær yfir fleiri en eina stjórnsýslueiningu. Forstöðumönnum bar saman um það að samstarfið gengi vel og þó svo að einstök héruð innan þeirra svæða sem þau væru að vinna fyrir ættu í innbyrðis samkeppni þá skipti sú samkeppni ekki máli þegar komið væri á það stóra svið sem Evrópusamstarfið væri. Annað atriði sem þessar skrifstofur eða svæði eiga sameiginlegt er að þau liggja öll innan starfssvæðis Norðurslóðaráætlunar ESB (e. Northern Periphery Program) 2007-2013 sem sýnt er á mynd 5. Þetta er mikilvægur þáttur varðandi svæðabundið samstarf í byggðamálum þar sem verið er að fást við aðstæður innan Evrópu sem helst svipar til þeirra sem við er að fást hér á landi.

#### Mynd 5: Starfssvæði Norðurslóðaráætlunar ESB 2007-2013



Heimild: <http://www.northernperiphery.net/2007/eligible-area-g.asp>

<sup>50</sup> Þessi lýsing á skrifstofunum byggir á viðtölum við forstöðumenn þeirra og upplýsingum af veraldarvefnum en skrá yfir heimasíður skrifstofanna er að finna í heimildaskrá.

Eins og sjá má af framansögðu er aðeins misjafnt hvernig staðið er að rekstri þessara skrifstofa en almennt er þó um að ræða samstarfssamninga á milli þeirra sem að þeim standa sem taka m.a. á fjármögnun starfseminnar. Hún er í öllum tilvikum fyrst og fremst á hendi hinna opinberu aðila eða svæðisbundnu stjórnvalda, en nánar verður fjallað um kostnað og fjármögnun síðar. Aðkoma atvinnulífsins og háskólanna liggur meira í því að skapa það bakland með stjórnvöldum sem þarf til þess að geta tekið virkan þátt í hinum ýmsu samstarfsverkefnum. Þá gefur það augaleið að aðkoma atvinnulífsins er forsenda þess að unnt sé að skapa varanleg viðskiptatengsl í framhaldi af einstökum samstarfsverkefnum.

Ef litið er til þeirra verkefna sem skrifstofurnar hafa með höndum má í meginatriðum flokka þau í þrennt:

- Upplýsingaöflun um stefnumál sem unnið er að á vettvangi ESB og eftir atvikum að hafa áhrif á stefnumörkun útfrá skilgreindum svæðisbundnum hagsmunum.
- Uppbygging þekkingar og getu aðila heima í héraði til virkrar þátttöku í samstarfsverkefnum, rannsókn- og þróunaráætlunum og byggðaáætlunum.
- Kynning viðkomandi svæðis sem áhugaverðs samstarfsaðila og fjárfestingarkosts með því að aðstoða við að koma á samböndum milli aðila heima í héraði við samstarfaðila annars staðar.

Það er athyglisvert að þrátt fyrir þann formlega mun sem er á aðstöðu skrifstofu N-Noregs og hinna skrifstofanna sem upplýsinga var aflað hjá, þar sem Noregur er utan ESB en hin löndin öll meðlimir, þá virðist aðgegni að upplýsingum og möguleiki skrifstofunnar til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við framkvæmdastjórn ESB vera nánast sá sami. Þannig kom það fram í máli forstöðumanns skrifstofunnar að í gegnum samstarf við þær norrænu svæðaskrifstofur sem eru innan ESB bærust skrifstofunni nánast allar upplýsingar frá framkvæmdastjórninni. Það sem þó hafi komið mest á óvart í starfsemi skrifstofunnar sé það hversu auðvelt sé að koma sjónarmiðum á framfæri við framkvæmdastjórnina

og oft sé beinlínis eftir því leitað.<sup>51</sup> Þetta hefur einnig verið reynsla íslenskra stjórnvalda.<sup>52</sup>

Mjög skýrt einkenni á starfsemi þeirra skrifstofa sem til skoðunar voru er að þær leggja allar mikla áherslu á samstarf þar sem svæði með líkar aðstæður og svipaða hagsmuni vinni saman. Í því sambandi kom skýrt fram hjá viðmælendum að þeir myndu fagna þátttöku íslenskra svæða í slíku samstarfi og töldu þá staðreynd að Ísland stæði utan ESB ekki standa í vegi fyrir slíku samstarfi, enda tekur t.d. skrifstofa N-Noregs og raunar fleiri svæði í Noregi fullan þátt í slíkum samstarfsnetum.

Gott dæmi um samstarfsnet af þessu tagi er samstarf nyrstu héraða Finnlands, Svíþjóðar og Noregs sem þau nefna *Dreifbýl svæði norðurslóða* (e. Northern Sparsely Populated Areas (NSPA)). Á grundvelli þessa samstarfsnets hafa svæðin verið að halda til haga og koma á framfæri sérstökum aðstæðum á norðlægum slóðum sem einkennast af köldu veðurfari, erfiðum náttúrufarslegum aðstæðum, fámenni og miklum vegalengdum til helstu markaða en einnig er svæðið ríkt af ýmsum auðlindum s.s. skógi, jarðefnaeldsneyti og fiski. Í ljósi þeirrar sérstöðu sem svæðið hefur í evrópsku samhengi hefur samstarfsnetið komið sjónarmiðum sínum varðandi stefnumörkun og framkvæmd byggðaaðgerða ESB eftir 2013 á framfæri við framkvæmdastjórnina, en eins og fram hefur komið er núgildandi tímabil byggðaaætlunar sambandsins 2007-2013.<sup>53</sup> Ljóst er að þær aðstæður og sjónarmið sem þessi svæði eru að koma á framfæri eiga mjög margt sameiginlegt með aðstæðum landsbyggðarinnar hér á landi. Kom það raunar fram í máli eins forsvarsmanna þeirra svæðisskrifstofa sem rætt var við að þeir hefðu áhuga á þátttöku íslenskra svæða í þessu samstarfi.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Anne Berg – viðtal 29.02.2008.

<sup>52</sup> Sjá <http://www.althingi.is/altxt/135/s/pdf/0875.pdf> bls. 5. Skoðað 5. maí 2008.

<sup>53</sup> Sjá NSPA (2007).

<sup>54</sup> Seppo Heikkilä – viðtal 25.02.2008.

## **IV. 5. Byggða- og svæðapróun á Íslandi**

Áður hefur verið vikið að þeirri sérstöðu íslenska stjórnkerfisins, a.m.k. í samanburði við stjórnkerfi margra nágrannaríkja, að hér er ekkert stjórnsýslustig á héraðs- eða svæðagrunni. Þar sem slíkt stjórnsýslustig er ekki til staðar hefur víða (t.d. í Finnlandi) verið farin sú leið að mynda lögskyldað samstarf sveitarfélaga á svæðagrunni um ákveðin úrlausnarefni eins og efnahags- og samfélagsþróun, skipulag grunngerðar samgangna og fl. Hér á landi er þetta samstarf á byggt á frjálsu samstarfi sveitarfélaganna sem gerir það að verkum að í flestum tilfellum þarf að ná fram málamiðlunum áður en til ákvarðanatöku getur komið auk þess sem einstök sveitarfélög (og þar með hlutar svæða) geta tekið ákvörðun um að taka ekki þátt í starfinu.

Með færslu byggðamála frá forsætisráðuneyti til iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis árið 2000 (nú iðnaðarráðuneytis) má segja að hafi falist veruleg stefnubreyting. Í stað almennrar stefnu sem hafi það að markmiði að styrkja almennt innviði einstakra byggðarlaga hafi áherslan færst á einstakar aðgerðir. Vegna skipulags Stjórnarráðsins eru það fyrst og fremst aðgerðir á verksviði viðkomandi ráðuneytis sem verða inntak byggðaaðgerðanna og þær því einkennst af áherslu á iðnaðaruppbyggingu og nýsköpun. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki haft vald til að hlutast til um uppbyggingu innviða, s.s. vegakerfis og gangnaflutningskerfa né uppbyggingu menntamála á landsbyggðinni. Þessir þættir eru þó mikilvægir eigi að styrkja búsetuskilyrði á landsbyggðinni.<sup>55</sup> Þá vekur það einnig athygli að mikilvægi verkefnisins innan stjórnsýslunnar er ekki meira en svo að það hafði ekki einu sinni sérstaka skrifstofu innan ráðuneytisins, heldur tilheyrði skrifstofu iðnaðarmála þar til nýtt skipurit ráðuneytisins tók gildi 13. febrúar 2008. Síðan þá eru byggðamálin eitt þriggja verkefna skrifstofu þróunar og nýsköpunar ásamt atvinnuþróun og iðnaðarmálum.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Hjalti Jóhannesson (2007) setur fram svipað sjónarmið um takmarkanir þess skipulags sem er á framkvæmd byggðamála.

<sup>56</sup> <http://www.idnadarraduneyti.is/raduneyti/skipurit/> Skoðað 27. mars 2008.

Leiða má líkur að því að þessi stefnumótun ásamt hinni veiku stöðu svæðisvíddarinnar innan íslenskrar stjórnsýslu standi í vegi fyrir öflugri byggðapróun þar sem frumkvæði og þekking heimamanna fái notið sín. Stefnumörkunin er í mótsögn við þá grundvallarhugsun sem liggur að baki byggðastefnu ESB sem einmitt felst í heildarstefnumörkun þar sem áherslan er á það að láta hinar ýmsu áætlanir vinna saman að því marki að styrkja búsetuforsendur á þeim svæðum sem höllustum fæti standa.

Aukin áhersla á erlent samstarf í byggðarannsóknnum, m.a. með þátttöku Byggðastofnunar í ESPON samstarfinu, er líklegt til að hafa þau áhrif að íslenskar byggðarannsóknir eflist og þar með faglegar forsendur stefnumörkunar í málaflokknum. Það felast því veruleg tækifæri í því að treysta erlent samstarf í byggðamálum og freista þess að innleiða þá heildstæðu stefnumótun sem byggðastefna ESB byggist á við stefnumótun og framkvæmd í málaflokknum hér á landi.

Í byggðamálum er oft greint á milli þess sem kallað er svæðapróun (e. regional development) annars vegar og dreifbýlispróun (e. rural development) hins vegar. Þannig skilgreinir ESB sérstaka stefnu í þróun dreifbýlis sem á rætur að rekja í endurskoðun á sameiginlegri landbúnaðarstefnu sambandsins. Áherslan er á það að efla dreifbýlið almennt efnahagslega og þar með sem vænlegan búsetukost í stað fyrri aðferða sem einkum fólust í beinum fjárframlögum til fjárfestinga í landbúnaði eða skyldum greinum auk niðurgreiðslna á framleiðslukostnaði.<sup>57</sup>

Skilgreining Efnahags- og framfarastofnunarinnar – OECD á dreifbýli er þannig að þau samfélög sem hafi minna en 150 íbúa á ferkílómetri séu dreifbýli. Þau svæði/héruð þar sem meira en 50% íbúanna búa í dreifbýli eru þá dreifbýlissvæði en ef innan við 15% íbúanna búa í dreifbýli sé um þéttbýlissvæði að ræða.<sup>58</sup> Vegna aðstæðna hér á landi hvað varðar búsetumynstur, fámenni og dreifingu byggðarinnar fellur allt landið að höfuðborgarsvæðinu undanskildu (skilgreint sem starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH))

---

<sup>57</sup> European Commission (2006)

<sup>58</sup> OECD (2006).

undir þessa dreifbýlisskilgreiningu. Reykjanesið eða starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) sker sig þó verulega frá öðrum landshlutasamtökum hvað þetta varðar. Fjölda íbúa á ferkílómetri eftir landshlutum / starfssvæðum landshlutasamtaka sveitarfélaga má sjá í töflu 1.

**Tafla 1: Íbúafjöldi á ferkílómetri eftir landshlutum**

|   | Íbúafjöldi<br>1.des.07 | Stærð í<br>km <sup>2</sup> | Íbúar á<br>km <sup>2</sup> |
|---|------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu | 196.161                | 1.043                      | 188,1                      |
| Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum        | 20.415                 | 818                        | 25,0                       |
| Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi        | 15.452                 | 9.310                      | 1,7                        |
| Fjórðungssamband Vestfirðinga             | 7.309                  | 9.355                      | 0,8                        |
| Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra | 7.359                  | 12.592                     | 0,6                        |
| Eyþing                                    | 28.797                 | 22.693                     | 1,3                        |
| Samtök sveitarfélaga á Austurlandi        | 13.901                 | 21.986                     | 0,6                        |
| Samtök sunnlenskra sveitarfélaga          | 23.478                 | 24.688                     | 1,0                        |

Heimild: Hagstofa Íslands & Samband ísl. sveitarfélaga

Sé horft til þeirra skilgreininga sem notaðar eru í evrópskri byggðaumræðu er oft miðað við 8 íbúa á ferkílómetri þegar talað er um strjálbýli (e. sparsely populated) þó svo að fleiri viðmið séu til.<sup>59</sup> Það er sú skilgreining sem NSPA samstarfið, sem áður var getið, byggir á. Samkvæmt því uppfylla öll svæðin hér á landi að höfuðborgarsvæðin og Suðurnesjum undanskildum, skilyrði þess að taka þátt. Kæmi til þess að sett yrði upp starfsstöð í Brussel lægi því beint við að taka þátt í þessu samstarfi, en það er á grundvelli þess sem SSV, Fjórðungssamband Vestfirðinga og Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra munu taka þátt í Opnum dögum ESB í haust.

<sup>59</sup> Nordregio (2005:4)



## **V. Vesturland - svæði í Evrópu**

### ***V. 1. Möguleikar og tækifæri***

Með þeim fyrirvörum sem að framan má greina er unnt að skilgreina Vesturland sem svæði út frá því megin sjónarmiði að fram fari samstarf innan landshlutans sem byggir á pólitísku umboði íbúanna. Að sönnu er svæðisviðdin hér á landi veik sé horft til alþjóðlegs samanburðar enda ýmsar af forsendunum vart til staðar. Sé hins vegar horft til hinnar nýju svæðahyggju með áherslu sinni á uppbyggingu efnahags- og samfélagsgerðar kann myndin að breytast nokkuð.

Sameining sveitarfélaga á undanförunum árum hefur m.a. leitt til þess að innan hvers landshluta hafa orðið til tiltölulega stór sveitarfélög sem frekar hafa burði til

Þess að takast á við byggðapróunina heldur en þau smærri. Afleiðing þessa kann m.a. að verða sú að vægi landshlutasamtaka minnki að sama skapi.<sup>60</sup> Mikilvægt er því að innan hvers landshluta fari fram hreinskiptin umræða um hlutverk landshlutasamtakanna þannig að tryggt sé á hverjum tíma að þau búi við þann pólitíska stuðning aðildarsveitarfélaganna sem nauðsynlegur er til þess að þau geti tekist á við verkefni sín. Í tilfalli SSV verður að telja að þessi stuðningur sé fyrir hendi sé horft til þeirra viðhorfa sem fram komu í viðtölum við forsvarsmenn þeirra sveitarfélaga sem liggja á jöðrum starfssvæðisins.<sup>61</sup>

Mikilvægt er að skilgreina og forgangsráða í verkefnavali varðandi aukið starf á sviði Evrópumála þar sem verkefnið er dýrt og krefst mikillar þekkingar. Þetta kemur heim og saman við rannsókn sem gerð hefur verið á sænskum svæðaskrifstofum þar sem fram kemur að þær minni (þ.e. þær sem minni svæðin sanda á bak við) skilgreina og einbeita sér að afmörkuðum málefnum á meðan þær stærri geta leyft sér að vera með almennari nálgun.<sup>62</sup> Hins vegar virðast ekki vera tengsl á milli þess hvernig skrifstofunum gengur að skilgreina og setja sér ákveðin markmið og hversu margir aðilar standi að baki þeim (e. membership density). Það virðist því rökrétt að reyna að ná sem flestum aðilum á sama svæði sem þátttakendum, skilgreina vel þá hagsmuni sem að baki liggja, tilgang og markmið með Evrópuvæðingunni og leggja síðan af stað.

## **V. 2. Kostnaður**

Kostnaður við rekstur þeirra svæðaskrifstofa sem til skoðunar voru í þessu verkefni var nokkuð misjafn eftir því hversu umfangsmikil starfsemin var og þá m.a. hvort starfsmenn heima í héraði eru skilgreindir sem hluti skrifstofunnar eða hvort einungis sá hluti starfseminnar sem fram fer í Brussel var talinn til kostnaðarins.

Á skrifstofu N-Noregs er einn fastur starfsmaður, forstöðumaðurinn og síðan eru tvær stöður lærlinga sem mannaðar eru af stjórnsýslunni heima fyrir eða háskólanum í Tromsø sem er samstarfsaðili. Kostnaðurinn, sem borinn er af

---

<sup>60</sup> Sjá t.d. Hjalti Jóhannesson (2007:156).

<sup>61</sup> Viðtöl við Gísla S. Einarsson bæjarstjóra Akraness og Gunnólf Lárusson sveitarstjóra Dalabyggðar.

<sup>62</sup> Koskull, M. (2005:32).

fylkjunum sem standa að skrifstofunni (núna Nordland og Troms) er um 2 milljónir NOK á ári en hún er til húsa á tiltölulega ódýru svæði en þó vel staðsett við Avenue Palmerstone en þar eru einnig skrifstofur N-Svíþjóðar og N-Finnlands. Skrifstofan er í sambandi við ýmsa aðila í stjórnsýslunni heima í héraði en hefur ekki starfsmenn þar sem hluta af sínum kostnaði. Að mati forstöðumannsins væri æskilegt að geta rekið skrifstofuna með tveimur föstum stöðugildum til að geta sinnt þeim auknu verkefnum sem fylgja því að stjórnsýslan heima í héraði er farin að nýta sér þjónustu skrifstofunnar. Íbúafjöldi fylkjanna sem að skrifstofunni standa er um 390 þús. <sup>63</sup>

Skrifstofa N-Svíþjóðar hefur tvo fasta starfsmenn í Brussel og tvær stöður lærlinga sem eru oftast skipaðar nemendum samstarfsháskólanna í Luleå og Umeå. Þá er sitt hvor starfsmaðurinn starfandi innan stjórnsýslu þeirra tveggja léna, Norrbotten og Vesterbotten, sem standa að skrifstofunni og eru þeir hluti af kostnaði skrifstofunnar sem er um 6 milljónir SEK á ári sem greiddur er af opinbera geiranum (lénum og sveitarfélögum á svæðinu). Á svæðinu sem skrifstofan þjónar búa um 530 þús. <sup>64</sup>

Skrifstofa N-Finnlands hefur tvo fasta starfsmenn en auk þess þrjár stöður lærlinga þar sem tvær eru mannaðar af samstarfsháskólum og ein af stjórnsýslunni heima fyrir. Skrifstofan hefur síðan tengiliði innan stjórnsýslu þeirra þriggja svæða sem að skrifstofunni standa (Central Ostrobothnia, Oulu Region, Lapland) en þeir eru kostaðir af viðkomandi stjórnsýslu. Árlegur kostnaður er um 290 þús. EUR og að langmestu leiti (90-95%) borinn af opinbera geiranum á svæðinu. Íbúafjöldi svæðisins sem stendur að baki skrifstofunni er 635 þús. <sup>65</sup>

Á skrifstofu A-Finnlands eru tvær fastar stöður ásamt tveimur stöðum lærlinga sem yfirleitt eru mannaðar háskólastúdentum. Árlegur kostnaður er um 200 þúsund EUR og er borinn af þeim fjórum svæðum (Etelä-Savo, Kainuu, North Karelia,

---

<sup>63</sup> Anne Berg, viðtal 29. febr. 2008. Sjá einnig NORD-NORGES EUROPAKONTOR – VURDERING AV STATUS OG VIDERE UTVIKLING.

<sup>64</sup> Inge Anderson, viðtal 27. febr. 2008.

<sup>65</sup> Seppo Heikkilä, viðtal 25. febr. 2008 og tölvupóstur 6. maí 2008.

Pohjois-Savo) sem að skrifstofunni standa, skipt eftir íbúafjölda sem á svæðinu í heild er um 680 þús.<sup>66</sup>

Skrifstofa Skosku hálandanna og eyjanna hefur tvær fastar stöður í Brussel en þeir starfsmenn heima sem sjá um málin eru ekki hluti skrifstofunnar heldur viðkomandi stjórnarsýslueininga en skrifstofan er samstarfsverkefni sveitarfélaganna á svæðinu og þróunarfélags sem er í opinberri eigu (Highlands & Islands Enterprise). Áætlaður rekstrarkostnaður skrifstofunnar er um 200 þús. EUR en íbúafjöldi svæðisins sem skrifstofan þjónar er um 440 þús.<sup>67</sup>

Á skrifstofu V-Írlands er ein föst staða forstöðumanns og svo staða sem mönnum er tímabundið frá einhverjum af þeim aðilum sem standa að skrifstofunni en um er að ræða sex sveitarfélög (e. councils), ein svæðisbundin stjórnvöld (e. regional authorities), þróunarfélag og háskólann í Galway. Ekki liggja fyrir upplýsingar um árlegan rekstrarkostnað sem borinn er sameiginlega af rekstraraðilunum og því kostnaður af opinberu fé. Íbúafjöldi svæðisins sem stendur að baki skrifstofunnar liggur heldur ekki fyrir.<sup>68</sup>

Eins og fram hefur komið opnaði Samband íslenskra sveitarfélaga skrifstofu í Brussel haustið 2006. Er um að ræða sérstakt tímabundið þriggja ára verkefni frá 1. sept. 2006-1. sept. 2009. Á skrifstofunni er einn starfsmaður og er hún til húsa ásamt skrifstofum annarra landssamtaka sveitarfélaga á Norðurlöndunum og raunar fleirum við Square de Meeûs 1. Gerður var sérstakur samningur við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna verkefnisins þar sem sjóðurinn mun greiða allt að 30 millj. á tímabilinu eða sem nemur áætluðum rekstrarkostnaði skrifstofunnar. Var ein af forsendum verkefnisins að starfsmaður skrifstofunnar yrði staðarráðinn og einnig að almennt yrði öllum kostnaði við reksturinn haldið í lágmarki. Í ljósi þeirrar reynslu sem þegar liggur eru ekki veruleg frávík frá kostnaðaráætlun en þó er það tvennt sem veldur hækkun raunkostnaðar. Í fyrsta lagi hafa fallið til útgjöld vegna húsnæðis, húsbúnaðar og flutninga sem ekki virðist hafa verið gert ráð fyrir að fullu. Í annan

---

<sup>66</sup> Riikka Railimo, viðtal 26. febr. 2008.

<sup>67</sup> Marie-Yvonne Prévot, viðtal 3. mars 2008 og tölvupóstur 7. og 8. maí 2008.

<sup>68</sup> Óskað var eftir þessum upplýsingum í tölvupósti en svar hefur ekki borist.

stað hefur svo rekstrarkostnaður, annar en launakostnaður, mældur í íslenskum krónum hækkað verulega frá því að áætlunin var gerð. Útfrá þeirri reynslu sem þegar er fengin má því áætla að árlegur rekstrarkostnaður gæti verið um 12 millj. m.v. launa- og gengisforsendur eins og þær eru í dag. Kostnaðarauka vegna íbúðarhúsnæðis fyrir starfsmann sem ekki væri staðarráðinn má áætla 2,5 – 3 millj. á ári. Heildarkostnað við rekstur skrifstofu með einum starfsmanni má því áætla 14-15 millj. miðað við núverandi forsendur.

## **VI. Samantekt og niðurstöður**

Hér hefur verið varpað ljósi á það hvernig skilgreina megi Vesturland sem svæði sem með virkum hætti sem slíkt geti tekið þátt í svæðasamstarfi í Evrópu. Niðurstaðan er

sú að þrátt fyrir það að svæðavíddin sé ekki til staðar í íslenskri stjórnsýslu sem þriðja stjórnsýslustigið, líkt og í flestum löndum Evrópu, megi heimfæra hið landshlutabundna samstarf sveitarfélaga í landshlutasamtökum og/eða atvinnuþróunarfélögum undir svæðisbundna stjórnsýslu. Forsendurnar eru annars vegar það pólitíska umboð sem starfsemin þiggur frá íbúunum í gegnum sveitarfélögin og hins vegar þau skilgreindu markmið sem starfið hefur og kemur t.a.m. skýrt fram í samþykktum SSV. Hins vegar er það svo að þau áhrif sem opnun markaða og hnattvæðingin almennt hefur á einstaka landshluta eða svæði hér á landi er jafn mikil og í öðrum löndum. Þörfin fyrir að takast á við þessi áhrif og aðstæður svæðisbundið er því ekkert minni hér en annars staðar. Til þess þarf að styrkja stöðu þess svæðabundna samstarfs sem fyrir hendi er m.a. með því að skilgreina betur lögformlega stöðu þess og fela því skilgreind verkefni. Hin leiðin er að stækka sveitarfélögin svo mikið að þau nái utanum þessi verkefni hvert á sínu svæði. Leið sem ekki er líklegt að farin verði og alls ekki með þeirri aðferð að ákvarðanir séu teknar í almennum kosningum íbúa einstakra sveitarfélaga.

Ástæður þess að þau svæði sem hér hafa verið til skoðunar, þ.e. þau norrænu, hafa tekið upp virka Evrópustefnu er annars vegar að styrkja innviði eigin samfélags í því samkeppnisumhverfi sem nýja svæðahyggjan skilgreinir og hins vegar að styrkja valdastöðu sína gagnvart ríkisvaldinu. Virk Evrópuvæðing er því hluti virkrar byggðastefnu þar sem frumkvæði svæðanna sjálfra fær notið sín með stuðningi ríkisvaldsins. Samkvæmt reynslu af hinum Norðurlöndunum hefur ríkisvaldið haft tilhneigingu til að vera frekar neikvætt í byrjun fyrir því að einstök svæði geri sig gildandi á alþjóðavettvangi. Rök á borð við það að löndin séu það lítil og einsleit að ekki sé þörf fyrir það að margir aðilar séu í erlendum samskiptum.<sup>69</sup> Ekki er ólíklegt að afstaða ríkisvaldsins hér sé svipuð og því skiptir miklu máli að vinna verkefnið áfram í samstarfi við það, m.a. hvað varðar svæðaskiptingu, þannig að stuðningur þess sé tryggður.

---

<sup>69</sup> Dosenrode, Søren & Halkier, Henrik (ritstj.) (2004:98-99).

Samandregið eru helstu niðurstöður og atriði til áframhaldandi úrvinnslu þessi:

- Þrátt fyrir veika stjórnsýslulega stöðu samtaka sveitarfélaga og þar með SSV má draga samlíkingu með samtökunum og svæðabundnum stjórnsýsluumdæmum í ýmsum nágrannalöndum.
- Pólítískt umboð SSV og sú eining sem virðist ríkja um að samtökin hafi hlutverki að gegna við að gæta sameiginlegra hagsmuna sveitarfélaganna á starfssvæðinu gefur tilefni til að ætla að samtökin geti ráðist í nýtt og krefjandi verkefni eins og virkari Evrópuvæðingu svæðisins.
- Mikilvægt er að mynda sem breiðasta samstöðu meðal aðildarsveitarfélaganna og einnig meðal æskilegra samstarfsaðila, s.s. mennta- og rannsóknarstofnana, atvinnulífsins og frjálsra félagasamtaka um framhald verkefnisins.
- Vaxtarsamningur Vesturlands er vettvangur þar sem hinir ýmsu hagsmunaaðilar í landshlutanum eiga þegar með sér samstarf um samfélagslega uppbyggingu. Rétt er að finna verkefninu farveg á þeim vettvangi til frekari útfærslu.
- Nauðsynlegt er að skilgreina vel þau markmið sem lagt er upp með og að þau séu raunhæf – virk Evrópuvæðing er ekki spretthlaup heldur langhlaup.
- Í ljósi þess að Vesturland sem svæði er mjög fámennt í samanburði við þau svæði sem hér hafa verið til skoðunar (sem eru samstarfssvæði nokkurra stjórnsýslueininga) er hæpið fyrir landshlutann að leggja einn út í virka Evrópuvæðingu sem fæli t.a.m. í sér starfsstöð í Brussel.
- Samstarf við nærliggjandi svæði (FV & SSNV) um verkefni af þessu tagi kæmi vel til álita enda hafa þau sýnt málefni áhuga sem m.a. hefur komið fram í samstarfi þessar svæða um þátttöku í *Opnum dögum* haustið 2008.<sup>70</sup>
- Þó svo að slíkt svæði sé eftir sem áður fámennt á Evrópskan mælikvarða verður einnig að horfa til þess að ef slíkt viðmið ætti eitt og sér að ráða væri

---

<sup>70</sup> Opnir dagar eru viðburður á vegum Héraðanefndar ESB þar sem svæði og borgir í Evrópu kynna sig og fjallað er um hin ýmsu mál útfrá sjónarhóli svæða og héraða. Frekari upplýsingar eru á [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2008/index.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2008/index.cfm)

varla um það að ræða að Ísland ætti að taka þátt í alþjóðasamstarfi sem sjálfstætt ríki. Mikilvægt er að horfa til þeirra stjórnsýslumarka sem fyrir hendi eru og sátt virðist um við slíka svæðaskilgreiningu.

- Skilgreining stærri svæða til virkrar Evrópuvæðingar sem m.a. gæti falið í sér starfsstöð í Brussel væri verðugt (tímabundið) tilraunverkefni í byggðamálum þar sem starfssvæði SSV, FV og SSNV gæti verið eitt þeirra og þá það sem fyrst færi af stað.
- Í ljósi þess að um byggðamál er að ræða væri eðlilegt að ríkisvaldið stæði að stærstum hluta undir kostnaði við slíkt verkefni, t.a.m. í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og fjárveitingar til byggðamála.
- Í framhaldi af slíku verkefni væri rétt að meta ávinning og taka í framhaldi ákvörðun um skilgreiningu landsins í slík svæði sem þá gætu nýtt sér með virkum hætti þau tækifæri sem felast í virkri Evrópuvæðingu.



## Heimildir

- Baldwin, Richard & Wyplosz (2006). *The Economics of European Integration*. Madrid. McGraw-Hill Education
- Byggðastofnun (2005) *Ástand og horfur í þróun byggðar - Byggðaaætlunir og byggðaaðgerðir*. Fylgiskjal með tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2006-2009. Sótt 1. apríl 2008 af <http://www.byggdastofnun.is/static/files/Byggdaaetlun0609/Astand%20og%20horfur.pdf>
- Byggðastofnun / Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2007). *Hagvöxtur landshluta 1998- 2005*. Sótt 27. mars 2008 af [http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Hagvoxtur\\_1998-2005.pdf](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Hagvoxtur_1998-2005.pdf)
- Damsgaard, Ole & Lättheenmäki-Smith, Kaisa (2007). „Towards a New Regionalism in the North.” Sótt 1. maí 2008 af [http://www.nordregio.se/Files/Damsgaard\\_L%E4th.-Smith\\_07.pdf](http://www.nordregio.se/Files/Damsgaard_L%E4th.-Smith_07.pdf)
- Dosenrode, Søren & Halkier, Henrik (ritstj.) (2004) *The Nordic Regions and the European Union*. Hampshire. Ashgate Publishing Limited.
- Hjalti Jóhannesson (2007). „An Overview of Rural Development in Iceland” í Copus, Andrew K. (ritstj.) (2007) *Continuity or Transformation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries*. Stokkhólmur. Nordregio Report 2007:4. Sótt 26. mars 2008 af [http://www.rha.is/skrar/File/Rannsoknir/2007/Continuity\\_transformation\\_Rural-Norden.pdf](http://www.rha.is/skrar/File/Rannsoknir/2007/Continuity_transformation_Rural-Norden.pdf)
- Hjördís Sigursteinsdóttir & Kjartan Ólafsson (2004). *Áhrif Hvalfjarðarganga á samfélag og byggð á Vesturlandi*. Akureyri. RHA. Sótt 26. mars 2008 af <http://www.rha.is/skrar/File/Rannsoknir/2004/hvalfjg.pdf>
- IMG og stjórn Norðurslóðaráætlunarinnar á Íslandi (2006). *Mat á þátttöku Íslands í Norðurslóðaráætlun ESB*. Reykjavík. Gutenberg.
- Kolfinna Jóhannesdóttir (2005) Hlutverk háskóla í þróun samfélags. Óútgefin BS ritgerð við Viðskiptaháskólann á Bifröst.

Neubauer, Jörg, Alexandre Dubois, Tomas Hanell, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Katarina Pettersson, Johanna Roto & Jon Moxnes Steineke (2007). *Regional Development in the Nordic Countries 2007*. Stokkhólmur. Nordregio Report 2007:1.

NORD-NORGES EUROPAKONTOR VURDERINGER AV STATUS OG VIDERE UTVIKLING. Óbirt skýrsla fengin hjá forstöðumanni skrifstofunnar.

NSPA (2007). *OPINION on the future European Cohesion Policy of the Northern Sparsely Populated Areas (NSPA) of Finland and Sweden with the Contribution of North Norway*. Sótt 4. mars 2008 af

<http://www.northsweden.org>

OECD (2002). REDEFINING TERRITORIES: FUNCTIONAL REGIONS

OECD (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD Rural Policy Reviews.

Vífill Karlsson (2004). *Samgöngubætur og búseta*. Akranes. Prentverk Akraness.

Sótt 26. mars 2008 af [http://nepal.vefurinn.is/Nepal\\_Skrar/Skra\\_0006226.PDF](http://nepal.vefurinn.is/Nepal_Skrar/Skra_0006226.PDF)

Viðmælendur:

Í Brussel:

Anne Berg, forstöðumaður Brussel skrifstofu Norður-Noregs – viðtal 29. febr. 2008.

Upplýsingar einnig fengnar af <http://www.northnorway.org/>

Enrico Mayrhofer forstöðumaður samskiptamála hjá Samtökum jaðarsvæða við sjávarsíðuna í Evrópu (Conference of Periheral Maritime Regions of Europe)

– viðtal 7. mars 2008. Upplýsingar einnig fengnar af <http://crpm.org/>

Inge Anderson forstöðumaður skrifstofu Norður-Svíþjóðar og Maria Larsson

skrifstofustjóri – viðtal 27. febr. 2008. Upplýsingar einnig fengnar af

<http://www.northsweden.org>

John Bennett forstöðumaður skrifstofu Vestur-Írlands og Mairéad Ní Oistín

starfsmaður skrifstofunnar – viðtal 28. febr. 2008. Upplýsingar einnig fengnar

af <http://www.nasc.ie>

Marie-Yvonne Prévot forstöðumaður skrifstofu Skosku hálandanna og eyjanna –

viðtal 3. mars 2008

Riikka Railimo forstöðumaður skrifstofu Austur-Finnlands – viðtal 26. febr. 2008.

Upplýsingar einnig fengnar af <http://www.eastfinland.org>

Seppo Heikkilä forstöðumaður skrifstofu Norður-Finnlands – viðtal 25. febr. 2008.

Upplýsingar einnig fengnar af <http://www.lapland-oulu.fi>

Á Íslandi:

Ágúst Einarsson, rektor Háskólans á Bifröst – viðtal 14. apríl 2008

Gísli Einarsson, bæjarstjóri Akraneskaupstaðar – viðtal 14. apríl 2008

Gunnólfur Lárusson, sveitarstjóri Dalabyggðar – viðtal 15. apríl 2008

Inga Dóra Halldórsdóttir, framkvæmdastjóri Símenntunarmiðstöðvar Vesturlands –  
viðtal 17. mars 2008

Kristín Ólafsdóttir, alþjóðafulltrúi Háskólans á Bifröst – viðtal 14. apríl 2008

Páll Brynjarsson, sveitarstjóri Borgarbyggðar og formaður stjórnar Vaxtarsamnings  
Vesturlands – viðtal 17. mars 2008

Ólafur Sveinsson forstöðumaður SSV þróunar & ráðgjafar – viðtal 17. mars 2008

Sigríður Finsen, formaður stjórnar SSV – viðtal 17. mars 2008

Einnig var rætt við og upplýsingar fengnar hjá Torfa Jóhannessyni, verkefnisstjóra  
Vaxtarsamnings Vesturlands, Vífli Karlssyni atvinnuráðgjafa hjá SSV þróun & ráðgjöf  
og Þórarni Sólmundarsyni hjá Byggðastofnun