

Evrópusamstarf á sviði sveitarstjórnarmála

Hermann Sæmundsson

Brussel, 4. júní 2005

I. Inngangur

Íslensk sveitarfélög fóru hægt af stað varðandi afskipti sín af rekstri EES samningsins og þátttaka þeirra var framan af takmörkuð í því samstarfi sem samningurinn gefur tækifæri á. Hvort tveggja hefur þó breyst nokkuð hin síðari ár og sveitarstjórnarmönnum er orðið ljóst að samningurinn hefur bæði margvísleg áhrif á rekstur og umhverfi sveitarfélaga. Eins opnar hann fjölmörg tækifæri fyrir íslensk sveitarfélög og landshluta til þátttöku í samstarfi á Evrópuvettvangi.

Þessi auknu afskipti sveitarfélaganna sjást með margvíslegum hætti. Bæði hafa einstök sveitarfélög látið málið til sín taka og eins hefur Sambands íslenskra sveitarfélaga aukið afskipti sín af EES málum verulega. Sérstök nefnd hefur verið sett á laggirnar og starfsmanni á skrifstofu sambandsins hefur verið falið að fylgjast með EES málum sem varða sveitarfélögin á landsvísu. Senn lýkur samstarfsverkefni sambandsins, Reykjavíkurborgar, utanríkisráðuneytisins og félagsmálaráðuneytis en starfsmaður verkefnisins í Brussel vinnur að mati á því hvort og hvernig sveitarfélögin geta skipulagt betur aðkomu sína og þátttöku í EES samstarfi.

Mikilvægt er að hafa í huga að með aukinni þátttöku sveitarfélaga á þessum vettvangi er ekki verið að taka afstöðu til þess hvort Ísland sé á leið í Evrópusambandið. Spurningin er fyrst of fremst sú hvort og hvernig íslensk sveitarfélög vilja og geta tekið þátt í því samstarfi sem fer fram á grundvelli þessa mikilvæga alþjóðasamnings sem Ísland er aðili að.

Hér á eftir eru sett fram sjónarmið um þrenns konar *fleti* eða *víddir* á þátttöku sveitarstjórnarmanna í Evrópusamvinnu. Í fyrsta lagi þátttaka sveitarfélaga í samstarfi *lýðræðislega* stofnana, sveitarfélög sem *framkvæmdavald* og sveitarfélag sem mikilvægur hluti af félagslegri efnahagslegri heild á *tilteknu landsvæði* í Evrópu.

II. Sveitarfélög sem lýðræðislegar stofnanir

Evrópusambandið er samband lýðræðisríkja. Tilurð bandalagsins á sínum tíma var bæði til þess að tryggja frið og efnahagslegar framfarir í álfunni í kjölfar seinni heimstyrjaldarinnar, en ekki síður til að skapa samstöðu lýðræðisríkja í Vestur Evrópu í upphafi kaldastríðsins (Dinan ofl, bls. 15-16).

Þessi lýðræðislega vídd er einn af hornsteinum ESB og í tillögu að nýrri stjórnarskrá ESB er enn frekar hnykk á þeim megin sjónarmiðum. Þó óvissa sé um framtíð stjórnarskrárinnar nú gefur texti hennar engu að síður tón um vilja ríkjanna í þessum efnum. Þar segir að grundvallargildi aðildarríkja ESB sé virðing fyrir frelsi einstaklinga, lýðræði, jafnræði þegnanna, virðing fyrir lögum og rétti, sem og fyrir mannréttindum (Milton ofl., bls. 147). Ekkert ríki fær inngöngu í Evrópusambandið nema þessi grundvallarsjónarmið séu virt af viðkomandi ríki og aðildarríki, sem hverfur frá þessum megingildum, er brottrækt úr ESB.

Á hinn bóginn hefur verið rætt um lýðræðishalla innan ESB. Sá vandi hefur einkum falist í því að völd stofnana ESB eru mikil, einkum framkvæmdastjórnarinnar, en völd

Evrópuþingsins eða þjóðþinga lítil sem engin. Hið lýðræðislega taumhald er ekki til staðar innan stofnanauppbyggingar ESB og völdin þar með langt frá almenningi.

Engu að síður verður að hafa í huga að Evrópusambandið er samstarfsvettvangur lýðræðisríkja. Leiðtoga ráð og ráðherraráð ESB eru samansett af pólitískt kjörnum leiðtogum ríkjanna, hið fyrrnefnda leggur meginlínur í starfsemi Evrópusambandsins og ráðherraráðið er megin ákvarðanatökuaðili þess (Moussis, bls. 45). Unnið hefur verið að því að styrkja enn frekar lýðræðisleg vinnubrögð innan Evrópusambandsins og rétta þar með af þennan umrædda lýðræðishalla. Evrópuþingið, en þingmenn þess eru kosnir beinni kosningu í hverju ríki fyrir sig, hefur fengið meiri völd og vægi hin síðari ár.

Héraðanefndin – Committee of the Regions – var sett á fót árið 1994 og var það vissulega skref í þá átt að virkja lýðræðislega kjörna fulltrúa svæða og sveitarfélaga í ákvarðanaferli ESB (Moussis, bls. 42-43). Þó Héraðanefndin hafi fyrst og fremst ráðgefandi hlutverk má ljóst vera að hún er mjög virk og áhugi kjörinna fulltrúa vítt og breytt í Evrópu er mikill fyrir störfum hennar. Sjálf nefndin hittist fjórum sinnum á ári og í henni eiga sæti 317 fulltrúar svæða og sveitarfélaga í Evrópu. Undir Héraðanefndinni starfa sex undirnefndir og vinnuhópar eru fjölmargir.

Niðurstaðan er því sú að unnið hefur verið að því að rétta við lýðræðishalla innan ESB, en aðalatriðið er þó að það eru vel virk lýðræðisríki sem standa að Evrópusambandinu. Ráðherrar ríkisstjórna hittast reglulega í leiðtoga- og ráðherraráði ESB, kjörnir stjórnáráðgjafar vinna saman í Evrópuþinginu í ýmsum þingflokkum, og kjörnir fulltrúar á svæða- og sveitarstjórnarstigi hittast reglulega á vettvangi Héraðanefndarinnar.

Íslenskum ráðherrum er stundum boðið að sitja ófromlega fundi ráðherra ESB auk þess sem EES samningurinn gerir ráð fyrir formlegum samskiptum leiðtoga ESB og EFTA EES ríkjanna. Sömuleiðis gerir samningurinn ráð fyrir því að þingmenn aðildarríkja samningsins komi að borðinu og eigi samskipti sín á milli (sjá Handbók stjórnarráðsins um EES, bls. 10-16) Hins vegar vantar að kjörnir fulltrúar svæða og sveitarfélaga frá Íslandi séu með sama hætti skilgreindir í ferli samskipta kjörinna fulltrúa ríkjanna. Þennan vinkil vantar í EES samstarfið og þó Héraðanefndin hafi komið til um svipað leyti og EES samningurinn var ekki gert ráð fyrir þátttöku á þeim vettvangi í samningnum. Engu að síður hafa sveitarfélögin fjölmörg tækifæri til að rækta þetta alþjóðlega samstarf kjörinna fulltrúa sveitarfélaga með ýmsu móti og þessari vídd í Evrópusamstarfi sveitarfélaga er nauðsynlegt að gefa gaum.

Það er því mín niðurstaða að kjörnir fulltrúar sveitarfélaga á Íslandi eigi að leita allra leiða til þess að taka virkan þátt í þeim samskiptum og samvinnu sem fram fer á vettvangi evrópskra sveitarfélaga og svæða.

III. Sveitarfélög sem framkvæmdavald

Þeir eru augljósir hagsmunir sveitarfélaga á þessum vettvangi í því ljósi að sveitarfélög eru staðbundið framkvæmdavald. Það er í verkahring sveitarfélaga að útfæra og framkvæmda mikið af þeim ákvörðunum sem teknar eru á vettvangi Evrópusambandsins og innleiddar í EES samninginn. Þetta þekkja sveitarstjórnarmenn vel, enda hefur áhugi og skilningur sveitarstjórnarmanna aukist fyrir því að nauðsynlegt er að fylgjast með framvindu margra mála hjá ESB á grundvelli EES samningsins.

Í skýrslu starfshóps utanríkisráðuneytisins frá því í janúar 2004, EES og hagsmunir íslendra sveitarfélaga, kemur fram að áætla megi að allt að ¾ af öllum gerðum ESB varði sveitarfélögin með beinum eða óbeinum hætti. Nú eru um 4.000 gerðir innleiddar í EES samninginn og miðað við það að rúmlega 300 gerðir eru árlega teknar upp í samninginn, þá varða árlega meira en 200 gerðir ESB íslensk sveitarfélög.

Þessi áhrif á sveitarfélögin eru þekkt, t.d. að því er varðar gerðir á sviði umhverfismála. Áhrifin eru auðvitað mismikil og það er óþarfi að ofmeta þessi áhrif, en engu að síður þarf að meta þau.

Einkum *tvenniskonar* áhrifaþættir eru reifaðir hér.

Í fyrsta lagi áhrif á rekstur og stjórnvæðing sveitarfélaga. *Annars vegar* snýr það að kostnaði og framkvæmd ýmissa verkefna. Fráveitumálin eru oft nefnd sem dæmi um mikinn kostnað og fyrirhöfn sveitarfélaga. Í innleiðingu nú er tilskipun um vatn, sem kann að kalla að einhverju leyti á breytt vinnubrögð sveitafélaga við mat á gæðum vatns og eftirlit með vatnsöflun. Þá falla reglur um opinber innkaup einnig hér undir, sveitarfélög eru bundin af þeim reglum ESB sem þar gilda og hafa verið teknar upp í EES samninginn, sem takmarka frelsi og aðferðir sveitarfélaga við að ákveða viðskipti með vörur og þjónustu og framkvæmdir. Það sama má segja um reglur sem settar hafa verið á samkeppnisviði.

Hins vegar snúa þessi áhrif að sveitarfélögunum sem vinnuveitanda – sveitarfélögin eru með stærri vinnuveitendum á Íslandi. Fjöldi ESB gerða hafa verið innleiddar hér á landi sem varða sveitarfélögin sem vinnuveitanda – um vinnutíma, aðbúnað starfsmanna, jafnræði, viðbúnað gegn einelti og fleira.

Í öðru lagi getur verið um að ræða, að gerðir sem teknar eru upp í EES samningin hafi einnig áhrif á umhverfi og samfélag í sveitarfélögum sem ástæða kann að vera að fylgjast með. Ákvarðanir sem varða beint *efnahagssvæðið* og geta haft mikil áhrif á þróun mála á svæðinu í heild sinni, hinn innri markað. Lissabonáætlun ESB er t.d. ætlað að skapa störf og auka hagvöxt í Evrópu og að ýmsum verkefnum er nú unnið til að ná þeim markmiðum. Það á t.d. við um tillögu ESB að þjónustutillskiptun sem er ætlað að auka viðskipti með þjónustu á innri markaði – en er afar pólitískt umdeilt mál m.a. vegna þeirra samfélagslegu áhrifa sem hún er sögð geta haft í för með sér.

Öll þessi tilvik og áhrif geta varðað bæði beint og óbeint hagsmuni sveitarfélaganna og því er mikilvægt fyrir hið staðbundna framkvæmdavald fylgist með og láti þessi mál til sín taka með einum eða öðrum hætti.

IV. Sveitarfélög sem hluti af efnahagslegu/félagslegu svæði í Evrópu

Það er athyglisvert að sjá hve gríðarlega mikið samstarf og samskipti fara fram á vettvangi ESB á milli svæða og sveitarfélagasambanda í Evrópu. Í Brussel eru nú starfræktar um 250 svæða- eða sveitarfélagaskrifstofur, þarf af eru um 30 skrifstofur frá þeim ríkjum Norðurlanda sem eru aðilar að Evrópusambandinu. Norskar svæðaskrifstofur í Brussel eru 6 og til viðbótar rekur Samband norskra sveitarfélaga sér skrifstofu.

Hlutverk skrifstofa sem reknar eru á vegum sambanda sveitarfélaga beinist ekki síst að því að vakta lagasetningu ESB og reka hagsmunagæslu sem er í þágu sveitarfélaganna sem staðbundinna stjórnvalda. Skrifstofur landshlutasamtaka eru hins vegar gjarnan annars eðlis og lýtur meira að því að skapa viðskiptaleg, félagsleg eða menningarleg tækifæri í Evrópusamstarfi fyrir viðkomandi svæði. Þar gildir hið fornkvæða að þeir fiska sem róa, en einnig er það viðhorf ríkjandi að einstök svæði geta lagt margt af mörkum til þess að þróa og bæta samfélag svæða og ríkja í Evrópu. Því getur þetta ekki síður verið spurning um að veita en þiggja, bjóða fram þekkingu og reynslu sem gagnast öðrum.

Skipulag og uppbygging þessara skrifstofa er mismunandi en einkennandi er hins vegar að bakgrunnur þeirra og grundvöllur byggist á “partnership” – þ.e. að sveitarfélög, fyrirtæki, menntastofnanir og félagasamtök frá viðkomandi svæði standa sameiginlega að rekstri slíkrar skrifstofu. Sveitarfélög frá viðkomandi svæði eru gjarnan kjölfesta samstarfsins, en vægi annarra aðila er einnig mikið.

Stuðningur og aðgerðir ESB á sviði byggðamála byggist mjög á því að skoða einstök svæði sem slík – ekki minni einingar. Þessi svæðahyggja (regional policy) birtist í öllum áætlunum ESB, styrkjakerfi og samskiptum (Det Regionale og lokale demokrati i Den Europæiske Union, bls 5-6). Þetta hefur m.a. leitt til þess að ríki, sem ekki hafa “svæði” sem stjórnskipulega einingu hafa séð ávinning af því að mynda slíkar einingar í því skyni að nýta sér til fullnustu styrkjakerfi og svæðsamstarf ESB. Finnland og Írland eru dæmi um þetta, eins hafa norsk fylki tekið sig saman og myndað svæði um Evrópusamstarf (samstarf þriggja fylkja, sveitarfélaga og fleiri aðila í norður Noregi um rekstur skrifstofu í Brussel er gott dæmi).

Það er auðvitað mikilvægt fyrir íslensk sveitarfélög að skoða málin út frá þessu sjónarhorni – alveg með sama hætti og norsk sveitarfélög og svæði hafa gert. Spurningin um að skipuleggja sig með þessum hætti er óháð því hvort Ísland er aðili að ESB – EES samningurinn rúmar fyllilega samstarf og árangur á þessu sviði.

En hvaða svæði eru á Íslandi? Í raun má líta svo á að Ísland sé eitt svæði þegar horft er til íbúafjölda. Hins vegar eru landfræðilegar aðstæður þannig að etv. má halda því fram að svæðin séu nokkur á Íslandi án þess að bent sé á það hér hver þau séu. Niðurstaðan er hins vegar sú, að sveitarfélög ættu að skoða Evrópusamvinnuna í þessu ljósi og skoða kosti þess og galla að skipuleggja Evrópusamstarf (og alþjóðasamstarf yfirleitt) ásamt öðrum aðilum á viðkomandi svæði, svo sem mennta- og rannsóknarstofnunum, félagasamtökum, atvinnulífi og fyrirtækjum.

V. Margir fletir á þátttöku sveitarfélaga í Evrópusamvinnu

Af framansögðu má ljóst vera að margir fletir eru á þátttöku sveitarfélaganna í EES samstarfinu – og málið varðar marga aðila innan sveitarfélagakerfisins.

Ýmislegt mun takmarka þessi afskipti sveitarfélaga af EES samstarfinu. Eins og kom fram hjá sveitarstjórnarmönnum þegar þeir heimsóttu Brussel í apríl, þá getur fylgt slíkri þátttöku töluverður kostnaður sem sveitarfélögin vilja ekki leggja í. Eins væri þörf fyrir ákveðna sérþekkingu á þessum málum sem ekki væri alltaf til staðar í sveitarfélögum. Af þessu verður auðvitað að taka mið og ekki ástæða til að gera lítið úr slíkum áhyggjum. Hins vegar mega slíkar áhyggjur ekki valda því íslensk sveitarfélög leiti ekki leiða til nýta sér þau tækifæri sem EES samstarfið getur skapað þeim.

Ég hef fulla trú á því að áður nefnt samstarfsverkefni Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar, utanríkisráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins muni leiða til þess afskipti sveitarfélaga á Íslandi af þessum málum munu aukast enn frekar. Það mun gerast bæði með hliðsjón af þeim mörgu snertiflötum sem eru á Evrópusamstarfi sveitarfélaga annars vegar og með hliðsjón af óskum, þörfum og áhuga íslenskra sveitarfélaga hins vegar.

HEIMILDIR

Det Regionale og lokale demokrati i Den Europæiske Union
Regionsudvalget (Héraðanefndin). Belgía 1999.

DINAN, Desmond ofl.

Ever Closer Union? Lynne Rienner Publishers, Bandaríkin 1994.

EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga

Skýrsla starfshóps utanríkisráðuneytisins um framtíðartilhögun að samstarfi ríkisins og sveitarfélaga um EES-mál ásamt tillögum þar að lútandi. Utanríkisráðuneytið, Reykjavík 2004.

Handbók Stjórnarráðsins um EES

Utanríkisráðuneytið, Reykjavík 2003.

Milton, Guy og Jacques Keller-Noëllet

The European Constitution. Its origins, negotiation and meaning. John Harper Publishing, London 2005.

MOUSSIS, Nicholas

Guide to European Policies. European Study Service, 10. útgáfa, Belgía 2004.

FYLGISKJAL: Hvers vegna sveitarfélög í Brussel – víddir hagsmunagæslu þeirra og þátttöku í Evrópusamstarfi

Hvers vegna (víddir)	Hvað	Hvar	Hverjir (f.h. sveitarfélaganna)
<i>Sveitarfélög sem lýðræðislegar stofnanir</i>	Lýðræði og skoðanaskipti Þátttaka í lýðr.legu samstarfi	Committee of the Region Evrópuþingið Evrópsk Samtök sveitarfélaga	Kjörnir fulltrúar <ul style="list-style-type: none"> • Sveitarstjórnir • Landsþingsfulltrúar • Stjórn Sambandsins
<i>Sveitarfélög sem staðbundið framkvæmdavald</i>	Lagasetning og viðfangsefni ESB sem hafa áhrif rekstur og vinnuv.hlutverk – þarf að meta: <ul style="list-style-type: none"> • Áhrif á kostnað og stjórnsýslu • Samfélagsleg áhrif • Þörf fyrir aðlögun 	Ráðuneyti, stjórnsýslustofnanir EFTA/ESA Framkvæmdastjórnin Sendiskrifstofur	Stjórnsýsla <ul style="list-style-type: none"> • Embættismenn, starfsmenn • Sérfræðingar sveitarfélaga
<i>Sveitarfélög sem hluti af félagslegu/efnahagslegu svæði í Evrópu</i>	Samstarf og þekking Reynsla og sjónarhorn Þróun og nýsköpun Framþróun	Framkvæmdastjórnin - programs Svæðaskrifstofur Einstök sveitarfélög/svæði	Samfélag (staðbundið, regionalt) <ul style="list-style-type: none"> • Sveitarfélög • Atvinnulíf, vinnumarkaður • Félagasamtök • Mennta, rannsóknarstofnanir