

29. kafli

Fjárlög ESB

Samantekt

Ísland er vel stætt ríki miðað við flest aðildarríki Evrópusambandsins og þjóðarframleiðsla á mann er mjög mikil. Af þessari ástæðu einni er ljóst að framlag Íslands, sem aðildarríkis að ESB, yrði mun hærra en sú fjárhæð sem kæmi aftur inn í íslenskt efnahagslíf úr sjóðum sambandsins. Ef miðað er við tilteknar forsendur kaflans gæti árlegt framlag Íslands umfram það sem nú er greitt vegna EES-samningsins orðið á bilinu 7 til 8 milljarðar. Til baka gætu samkvæmt tilteknum forsendum í kaflanum runnið um fimm milljarðar úr sameiginlegum sjóðum en það yrði háð samningum og aðstæðum. Með stækkun ESB eru líkur á að framlag Íslands hækkaði og endurgreiðslur úr sjóðum sambandsins lækkaði, allavega þar til efnahagur hinna nýju aðildarríkja batnar.

1. Inngangur

Í þessum kafla er leitast við að útskýra hvernig tekjur Evrópusambandsins eru reiknaðar út og hvernig fjármagninu er deilt niður á aðildarríkin. Til samanburðar er reynt að fella Ísland inn í myndina sem um aðildarríki ESB væri að ræða. Einnig verður farið yfir helstu útgjöld sambandsins og hversu háar fjárhæðir í heild skila sér aftur til aðildarríkjanna.

Þó ber þess að geta að varasamt er að líta svo á að annars vegar sé um að ræða aðildargjald en hins vegar beinar tekjur og styrki úr sameiginlegum sjóðum. Við útreikninga á framlagi Íslands í sjóði ESB er gengið út frá þeirri forsendu að ákvörðun ESB um skiptingu á framlagi milli aðildarríkja standi óbreytt frá því sem miðað er við nú. Nýlega komust aðildarríkin að samkomulagi um hvernig framlaginu verður skipt á árunum 2000 til 2006. Erfitt er að segja til um hvernig fjárlög ESB munu líta út eftir árið 2006, sérstaklega í ljósi þess að breytingar eru í vændum í kjölfar aðildar nýrra ríkja að sambandinu.

2. Tekjur Evrópusambandsins

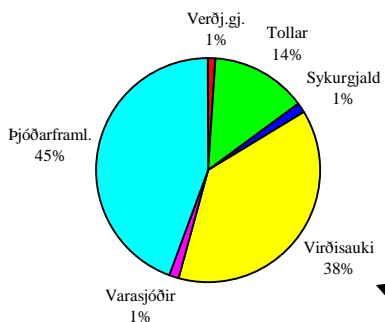
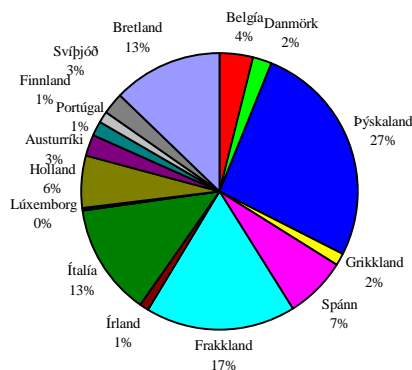
Evrópusambandið hefur fjóra sjálfstæða tekjustofna: 1) hluta af innflutningstollum aðildarríkjanna, 2) hlutdeild í virðisauka, 3) hluta af syrgjaldi og innflutningsgjöldum á landbúnaðarvörur og 4) hlutdeild í vergri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna. Taflan hér að neðan sýnir yfirlit yfir hvernig tekjurnar eru reiknaðar út og hver skiptingin er milli aðildarríkja ESB. Til samanburðar er reynt að fella Ísland inn í myndina sem um aðildarríki væri að ræða.

Tekjur ESB 1999

Milljarðar ÍSK

	Verðj.gj. á landb.af. (90%)	Sykurgjald (90%)	Tollar (90%)	Virðisauki (1%)	Þjóðarframl. Hlutfall	Þjóðarframl. Varasjóðir	Leiðr. fyrir Breta	Samtals framl. til ESB	ÍSK á íbúa
Belgía	7,1	4,3	72,9	60,5	82,0	2,7	10,4	239,8	23.558
Danmörk	0,2	2,4	17,7	40,5	53,8	1,8	6,8	123,1	23.306
Þýskaland	12,7	20,1	197,6	609,2	686,8	22,5	50,9	1.599,9	19.496
Grikkland	0,5	1,2	10,1	37,2	40,7	1,3	5,2	96,2	9.159
Spánn	2,2	2,8	46,4	170,2	186,3	6,1	23,7	437,8	11.133
Frakkland	5,2	19,6	81,9	401,7	465,9	15,3	59,3	1.048,9	17.897
Írland	0,5	0,7	13,0	23,1	25,3	0,8	3,2	66,6	18.194
Ítalía	9,5	7,4	76,8	264,7	378,1	12,4	48,1	796,9	13.844
Lúxemborg	0,0	0,0	1,5	5,8	6,3	0,2	0,8	14,6	34.491
Holland	11,2	4,8	102,1	112,8	123,4	4,1	15,7	374,1	24.486
Austurríki	1,7	2,0	14,0	60,6	69,1	2,3	8,8	158,5	19.634
Portúgal	2,7	0,2	9,4	32,8	35,9	1,2	4,6	86,7	8.713
Finnland	0,5	0,5	8,7	31,6	40,4	1,3	5,1	88,1	17.135
Svíþjóð	2,1	1,4	23,8	56,5	66,6	2,2	8,5	161,1	18.213
Bretland	14,1	4,5	170,2	390,1	426,9	14,0	-251,1	768,7	13.230
Samtals	70,2	71,9	846,1	2.297,1	2.687,4	88,2	0,0	6.061,0	16.250
Ísland	Inni í tollum	0,0	2,4	3,2	3,0	0,1		8,6	32.839

**Skipting tekna ESB eftir
aðildarríkjum**



**Skipting tekna ESB eftir
tekjustofnum**

Árið 1995 reiknaði Hagfræðistofnun Háskóla Íslands það út að ef Ísland hefði verið aðili að ESB árið 1994 hefði ríkisjóður greitt u.þ.b. fimm milljarða króna til sjóða ESB að frádregnu framlagi Íslands til stofnana EES-samningsins, eða um 20 þúsund krónur á hvert mannsbarn.¹ Ef miðað er við sömu forsendur nú má reikna með að þessi tala væri um átta og hálfur milljarður króna, eða 33 þúsund krónur á hvert mannsbarn. Þegar Hagfræðistofnun reiknaði út að framlagið yrði um fimm milljarðar króna var miðað við áætlaða þjóðarframleiðslu árið 1994 að fjárhæð 384 milljarðar króna. Þjóðhagsstofnun áætlar að þjóðarframleiðsla árið 1999 hafi verið 629 milljarðar króna, eða 64% hærri en 1994. Þessi mikla veltuaukning í íslensku efnahagslífi undanfarin ár skýrir hækkun úr rúmlega 5 milljörðum í 8,6 milljarða.

Reglurnar, sem gilda um tekjustofna ESB, gilda til sjö ára í senn. Þær reglur, sem miðað er við hér á undan, giltu fyrir tímabilið 1993 til 1999. Samkomulag hefur nú náðst milli aðildarríkjanna um nýjar reglur sem eiga að gilda á árunum 2000-2006 og munu koma til framkvæmda í áföngum. M.a. er gert ráð fyrir að þjóðarframleiðsla muni hafa meira vægi en áður. Síðustu breytingar um hlutfallslega skiptingu koma til framkvæmda árið 2004. Ef þær reglur sem lagt er til að verði í gildi árið 2004 eru lagðar til grundvallar útreikningi framlögum aðildarríkjanna árið 1999 hefði framlag Íslands orðið um átta milljarðar króna. Breytingin yrði því hagstæð Íslandi eins og sjá má á töflunni hér að neðan.

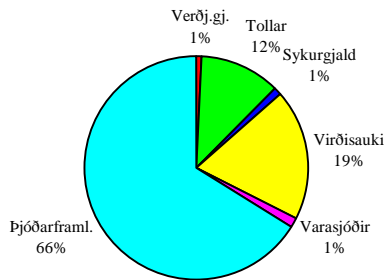
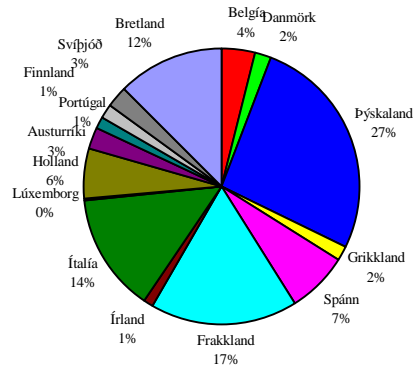
¹ Háskólaútgáfan 1995; Ísland & Evrópusambandið; Skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands

Tekjur ESB 1999 miðað við reglur sem munu gilda 2004

Milljarðar ÍSK

	Verðj.gj. á landb.af. (75%)	Sykur gjald (75%)	Tollar (75%)	Virðisauki (0,5%)	Þjóðarframl. (0,7069%)	Þjóðarframl. Varasjóðir	Leiðr. fyrir Breta*	Samtals framl. til ESB	ÍSK á íbúa
Belgía	5,9	3,6	60,7	30,2	122,0	2,7	10,4	235,6	23.142
Danmörk	0,2	2,0	14,7	20,2	80,0	1,8	6,8	125,8	23.806
Þýskaland	10,6	16,7	164,7	304,6	1.022,3	22,5	50,9	1.592,4	19.405
Grikkland	0,4	1,0	8,4	18,6	60,6	1,3	5,2	95,5	9.095
Spánn	1,8	2,4	38,7	85,1	277,3	6,1	23,7	435,1	11.065
Frakkland	4,3	16,4	68,3	200,8	693,5	15,3	59,3	1.057,9	18.050
Írland	0,4	0,6	10,8	11,5	37,6	0,8	3,2	65,0	17.766
Ítalía	7,9	6,1	64,0	132,3	562,8	12,4	48,1	833,6	14.482
Lúxemborg	0,0	0,0	1,2	2,9	9,4	0,2	0,8	14,6	34.368
Holland	9,4	4,0	85,1	56,4	183,7	4,1	15,7	358,3	23.453
Austurríki	1,4	1,7	11,7	30,3	102,9	2,3	8,8	159,0	19.697
Portúgal	2,2	0,1	7,8	16,4	53,4	1,2	4,6	85,8	8.622
Finland	0,4	0,4	7,2	15,8	60,1	1,3	5,1	90,4	17.591
Svíþjóð	1,7	1,2	19,9	28,3	99,2	2,2	8,5	160,9	18.181
Bretland	11,8	3,8	141,8	195,0	635,4	14,0	-251,1	750,7	12.921
Samtals	58,5	59,9	705,1	1.148,5	4.000,3	88,2	0,0	6.060,6	16.249
Ísland	Inni í tollum	0,0	2,0	1,6	4,4	0,1		8,1	30.892

Skipting tekna ESB eftir aðildarríkjum



Skipting tekna ESB eftir tekjustofnum

* Leiðrétting fyrir Breta er áætluð, en samkomulag er um að breytingar á reglum um framlag ríkja skerði ekki leiðréttinguna

2.1. Tollar og innflutningsgjöld

ESB er tollabandalag sem þýðir að engin tollskrá gildir í viðskiptum milli aðildarríkjanna. Um viðskipti við ríki utan þess gildir ein sameiginleg tollskrá. Aðildarríkin hafa komið sér saman um að tolltekjurnar renni óskiptar til fjármögnunar reksturs ESB að frádreginni 10% þóknun fyrir innheimtu. Nýleg samstaða innan ESB um breytingar á reiknireglunum hækkar hlutfall innheimtupóknunar og gert er ráð fyrir að það verði 25% árið 2001. EES-samningurinn er ekki tollabandalag. Vísað er í umfjöllun um tollabandalagið hér í þessari skýrslu til nánari glöggvunar á þeim mun sem er á ákvæðum EES-samningsins um sameiginlegan markað og tollabandalagi.

Tollar og innflutningsgjöld aðildarríkjanna gáfu ESB u.þ.b. 21% af heildartekjum þess árið 1999 en munu gefa um 12% árið 2004 miðað við óbreyttar aðstæður.

Við aðild Íslands að ESB yrði ríkissjóður af um 2,4 milljarða króna tekjum sem hann hefur af innheimtum tollum samkvæmt gildandi tollskrá, eða 2 ma. kr. miðað við reglur sem munu að öllum líkindum gilda frá og með árinu 2001. Það þýðir ekki að 2,4 milljarðar rynnu úr íslensku hagkerfi til sjóða ESB, því tollskrá ESB er allt önnur en sú íslenska sem nú er í gildi og fæli hún í sér miklar breytingar á innflutningstollum til Íslands, þá sérstaklega hvað varðar viðskipti með landbúnaðarvörur milli Íslands og aðildarríkja ESB. Einnig má gera ráð fyrir að viðskiptin beindust í ríkara mæli að aðildarríkjum ESB.

Eins og sjá má í töflunni hér að framan eru innflutningstollar hlutfallslega mun hærri fjárhæð á Íslandi en í öðrum ESB ríkjum og þ.a.l. er framlag Íslands hlutfallslega herra en annarra ríkja. Önnur mikilvæg ástæða fyrir háu framlagi á hvern íbúa í samanburði við ESB ríkin er hátt gengi íslensku krónunnar um þessar mundir.

Ríflega helmingur tolltekna ríkissjóðs, 1,3 milljarðar króna, er af innflutningi á afurðum sem falla undir 1.-24. kafla tollskrárinnar, þ.e. matvælum og öðrum afurðum úr jurta- og dýraríkinu. Þar af er áætlað að 600 milljónir króna komi til vegna innflutnings frá ESB og fellur sá tollur niður ef Ísland gerðist aðili að ESB. Reikna má með að gerðist Ísland aðili að ESB yrði mikil breyting á innflutningi á landbúnaðarvörum. Viðskipti yrðu stunduð án hindrana og engir tollar yrðu lagðir á við innflutning frá ESB. Íslensk fiskvinnslufyrirtæki fluttu inn sjávarafurðir til vinnslu frá ríkjum utan ESB fyrir tæplega 6 milljarða króna árið 1999. Ef Ísland gerðist aðili að ESB yrði lagður tollur á þennan innflutning til Íslands í samræmi við tollskrá ESB. Hann gæti skipt hundruðum milljóna króna en á móti gætum við flutt afurðirnar tollfrjálst inn á markaði ESB. EES-samningurinn gildir ekki um þessi viðskipti og fram til þessa hefur hár tollur á sjávarafurðir í innflutningi til ESB gert það að verkum að íslenskum framleiðendum hefur ekki þótt hagkvæmt að selja afurðir unnar úr innfluttu hráefni á Evrópumarkað í ríkum mæli. Það er því erfitt að áætla hversu há fjárhæð rynni til sjóða ESB sem kæmi til vegna innflutnings á vörum í 1. til 24. kafla tollskrárinnar. Þó má segja með nokkurri vissu að hún yrði á bilinu 300 milljónir króna til 1,3 milljarðar króna, en líklega nær neðri mörkunum, ef miðað er við 75% regluna.

Aðrar tolltekjur ríkisins, 1,2 milljarðar króna, koma til vegna innflutnings á iðnaðarvörum frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Engir tollar eru innheimtir í viðskiptum við EES-ríkin með iðnaðarvörur. Ef tollskrá ESB hefði verið í gildi þegar þessi viðskipti fóru fram

hefði tollurinn orðið u.þ.b. 2,4 milljarðar króna. Þar munar mestu um 10% toll í innflutningi á bifreiðum sem gæfi 1 milljarð króna í tolltekjur. Samkvæmt gildandi tollskrá er enginn tollur á innfluttar bifreiðar til Íslands. Þessi breyting þýddi að bifreiðar frá ríkjum utan ESB yrðu hlutfallslega dýrari en bifreiðar frá ESB. Íslendingar flytja hlutfallslega meira inn af bifreiðum frá löndum utan ESB en aðrar þjóðir í Evrópu, t.d. frá Japan og Bandaríkjum.

Annar mikilvægur þáttur í þessari aukningu tolltekna er 4% tollur á innflutt hráefni til álvinnslu í ESB. Íslensk álframleiðslufyrirtæki flytja megnið af sínu hráefni tollfrjálst inn frá löndum utan ESB, eða fyrir um 6 milljarða kr. árið 1999. Tæki Ísland upp tollskrá ESB yrði lagður 250 m.kr. tollur á þennan innflutning. Reikna mætti með að innflutningur á iðnaðarvörum kæmi í ríkara mæli frá ESB-ríkjum, væri Ísland aðili að ESB. Tolltekjur af iðnaðarvörum yrðu ekki hærrí en 2,4 milljarðar króna og varla lægri en 1,4 milljarðar. Af þeirri fjárhæð rynni u.þ.b. 1-1,8 milljarðar króna til sjóða ESB miðað við 75% regluna.

Framkvæmdastjórn gefur út á hverju ári tollkvóta sem aflétta tollum af hráefni til frekari vinnslu innan ESB. Er það gert skv. beiðni aðildarríkja og þörfum iðnaðar þeirra. Gera má ráð fyrir einhverjum lækkunum tolla vegna þessa fyrir innflutning hráefnis til bæði fiskvinnslu og álvers.

Miðað við ofangreindar forsendur má áætla að með tollskrá ESB í gildi yrðu tolltekjurnar samtals um 1,7 til 3,1 milljarður. Þar af rynnu um 1,3 til 2,3 milljarðar króna til ESB ef miðað er við 75% regluna.

Innflutningsgjöld af landbúnaðarafurðum og sykurgjaldið, sem eru sérstakir tekjustofnar ESB, er hér taldið með tollum á Íslandi og þarf því ekki að tiltaka sérstaklega.

2.2. Virðisaukaskattur

Aðildarríkin greiddu árið 1999 1% af stofni til virðisaukaskatts. Aðildarríkin hafa komið sér saman um að lækka hlutfall af virðisauka í tveimur skrefum í 0,5% árið 2004. Stofninn er reiknaður út frá samræmdum reglum þar sem tekið er tillit til mismunandi undanþágna. Hann gaf um 38% af heildartekjum ESB árið 1999 en ef miðað er við reiknireglur sem munu gilda árið, 2004 gæfi hann 19%. Á Íslandi eru undanþágur frá greiðslu virðisaukaskatts meiri en annars staðar í Evrópu, sem gerir það að verkum að einungis er hægt að áætla hversu há þessi greiðsla Íslands yrði til ESB. Stofninn er lauslega áætlaður 330 milljarðar króna og 1% af þeirri tölu eru 3,3 milljarðar kr. Samkvæmt samræmdum reglum ESB getur stofninn aldrei orðið hærrí en 50% af þjóðarframleiðslu eða 315 milljarðar kr. á Íslandi svo að framlag Íslands hefði verið skorið niður í 3,15 milljarða kr. Ef miðað er við reglurnar, sem munu gilda árið 2004 væri framlagið 1,6 milljarðar kr.

Fastir tekjustofnar ESB í formi tiltekins hlutfalls af tollum og virðisauka voru settir á til að tryggja sambandinu öruggar tekjur. Bretar töldu sig ekki koma vel út úr þeirri breytingu. Aðildarríki ESB stóðu í deilum um málið um nokkurra ára skeið og að lokum var samið um tiltekna leiðréttingu á framlagi Breta sem byggist á grunni virðisaukaskatts. Deilurnar snerust um fleiri þætti er varða fjármál ESB og var þetta pólitísk niðurstaða og tengdist hún fleiri þáttum sem ekki verður farið út í hér. Sum aðildarríkjanna telja að nú hafi aðstæður breyst og að það gefi tilefni til að endurskoða þessa leiðréttingu. Þegar virðisaukaskattshlutfallið er reiknað út er fyrst 1% af virðisauka fundið, frádráttur Breta er svo dreginn frá. Árið 1999 var hann 13,2% af heildinni. Framlag aðildarríkjanna er svo reiknað út sem 1% - 0,132%, eða

0,868%. Frádrættinum er dreift á aðildarríkin eftir umsömdum reglum. Ekki liggur fyrir hversu stórt hlutfall Ísland ætti að greiða af frádrættinum. Ef gert er ráð fyrir að Ísland greiddi að meðaltali það sem aðildarríkin greiða til samans, í réttu hlutfalli af virðisauka, er rétt að miða við að Ísland greiddi samtals 1% af virðisaukanum. Af þessum sökum er engin fjárhæð í reitnum fyrir leiðréttinguna fyrir Breta þegar áætlað framlag Íslands er reiknað út.

2.3. Hlutfall af vergri þjóðarframléiðslu

Eftir að aðildarríkin hafa samið sín á milli um heildarfjárhæð fjárlaga ESB eru ofangreind bundin framlög dregin frá heildinni og afganginum er skipti milli aðildarríkjanna sem tilteknu hlutfalli af þjóðarframléiðslu. Hlutfallið er því breytilegt milli ára. Árið 1999 var það samtals 0,49% af þjóðarframléiðslu aðildarríkjanna, sem skilaði 27% af heildartekjum ESB. Miðað við reglurnar sem munu gilda árið 2004 hefði þetta hlutfall verið 0,72%.

Ef Ísland hefði verið aðili að ESB árið 1999 hefði þessi hluti framlags Íslands numið 3,1 milljarði króna, eða 4,5 milljörðum króna miðað við þær reglur sem verða í gildi árið 2004.

2.4. Tekjur ESB - niðurstaða

Heildartekjur ESB frá aðildarríkjunum námu samtals 6.061 milljarði króna árið 1999, eða 81,9 milljörðum evra. Heildarútgjöld námu 85,6 milljörðum evra. Mismunurinn, 3,7 milljarðar, er fjármagnaður af afgangi frá fyrra ári og ýmsum tilfallandi tekjum af starfsemi ESB. Ef Ísland hefði verið aðili að ESB á árinu 1999 má áætla að framlag þess hefði verið um 8,6 milljarðar kr. eða 116,2 milljónir Evra, sem eru 0,142% af heildarframlögum aðildarríkja til ESB.

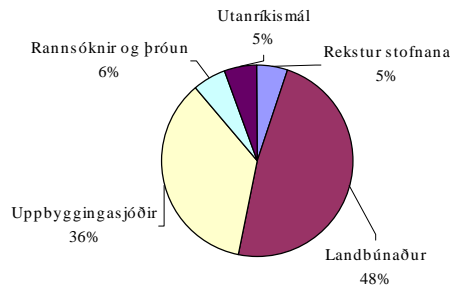
Ísland greiðir nú þegar hluta af kostnaði við rekstur starfsemi ESB í tengslum við EES samninginn. Árið 1999 varði ESB 4,8 milljörðum evra í samstarfsverkefni og rannsóknir og þróun, sem er um 5,6% af heildarútgjöldum sambandsins. Ísland á fulla aðild að verkefnum sem kosta um 67% heildinni og greiddi Ísland 0,089% af heildarkostnaði við þau verkefni, þ.e. 2,8 milljón Evrur að viðbættum 214 þúsundum Evra í stjórnunarkostnað. Ísland greiddi því árið 1999 samtals rúmlega 220 milljónir króna til reksturs starfsemi ESB. Samkvæmt fjárlögum og fjáráukalögum ársins 1999 greiddi Ísland til stofnana EES samningsins og í þróunarsjóð EFTA-ríkjanna samtals 210 m.kr. Samtals greiðir Ísland því 430 milljónir króna vegna EES samningsins. Til viðbótar fellur til ýmis kostnaður vegna rekstrar, þýðinga,ferðakostnaðar við fundasókn o.fl. sem innan ESB er greitt úr sameiginlegum sjóðum.

Aðild að ESB gæti því kostað ríkissjóð u.þ.b. 8 milljarða króna (+/- 500 milljónir króna) umfram það sem Ísland greiðir í dag vegna EES samningsins, eða u.þ.b. 7,5 milljarða (+/- 500 milljónir króna) miðað við þær reglur sem verða í gildi árið 2004. Vikmörkin koma til vegna óvissu um fjárhæð tolltekna með upptöku samræmdrar tollskrár ESB.

3. Útgjöld

Heildarútgjöld ESB námu 85,6 milljörðum evra árið 1999. Þar af skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í formi styrkja til landbúnaðar, sjávarútvegs, uppbyggingar og byggðamála,

rannsóknar og þróunar og ýmissa samstarfsverkefna, samtals 76,4 milljarðar evra, eða tæplega 90%. Hér á eftir er yfirlit yfir hvernig útgjöldunum er skipti niður á einstaka þætti fyrst með einfaldri mynd og svo er ítarlegt yfirlit yfir skiptingu útgjalda.



Útgjöld ESB 1999

	milljón Evrur	milljarðar kr.	Hlutfall
Samtals útgjöld	85 559,5	6 331,4	100,00%
Rekstur stofnana ESB	4.504,1	333,3	5,26%
Framkvæmdastjórn	2.923,0	216,3	3,42%
<i>framlag Íslands til stjórnunar vegna þátttöku í samstarfsverkefnum</i>	0,2	0,0	0,00%
Evrópuþingið	928,1	68,7	1,08%
Ráðherraráð ESB	336,7	24,9	0,39%
Dómstóll	121,7	9,0	0,14%
Endurskoðun	67,0	5,0	0,08%
Efnahags- og félagsmálanefnd og nefnd byggðamála	127,6	9,4	0,15%
Landbúnaður (viðskipti með fisk)	40.940,0	3.029,6	47,85%
Korn, ávextir, grænmeti og aðrar jurtaafurðir	27.187,0	2.011,8	31,78%
Dýraafurðir	9.666,0	715,3	11,30%
<i>þar af mjólk</i>	2.581,0	191,0	3,02%
<i>þar af sauðfjárrækt og geitur</i>	1.755,0	129,9	2,05%
<i>þar af fiskur</i>	20,0	1,5	0,02%
Önnur útgjöld	990,0	73,3	1,16%
Umhverfismál, greiðslur fyrir að bregða búí o.þ.h.	2.597,0	192,2	3,04%
Varasjóður vegna gengisáhættu (USD/Evra)	500,0	37,0	0,58%
Uppbygging, byggðastyrkir og sjávarútvegur	30.658,4	2.268,7	35,83%
Uppbygging í landbúnaði	3.775,0	279,4	4,41%
Uppbygging í sjávarútvegi	482,0	35,7	0,56%
Byggðastyrkir	12.703,6	940,1	14,85%
Félagslegir styrkir (umhverfismál og jafnrétti kynjanna)	7.246,3	536,2	8,47%
Frumkvæði framkvæmdastjórnar ESB við uppbyggingu	3.042,0	225,1	3,56%
<i>þar af uppbygging í sjávarútvegi</i>	107,0	7,9	0,13%
Önnur verkefni	326,0	24,1	0,38%
Samræming á félagslegum og efnahagslegum aðstæðum	2.877,0	212,9	3,36%
Eftirlitsstörf í landbúnaði	131,7	9,7	0,15%
Önnur byggðamál	22,0	1,6	0,03%
Samgöngur	19,2	1,4	0,02%
Eftirlit með veiðum	33,6	2,5	0,04%
Samstarfsverkefni um menntamál og æskulýðstörf	741,0	54,8	0,87%
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	482,5	35,7	0,56%
Samstarfsverkefni um orku og umhverfismál	198,4	14,7	0,23%
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	42,2	3,1	0,05%
Samstarfsverkefni um neytendavernd og heilbríðismál	883,1	65,3	1,03%
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	92,1	6,8	0,11%
Rammaáætlun ESB um rannsóknir og þróun	2.990,2	221,3	3,49%
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	2.607,9	193,0	3,05%
Alþjóðleg þróunaraðstoð og samstarf við þróunarríki	4.275,3	316,4	5,00%
<i>þar af kaup á veiðheimildum</i>	262,8	19,4	0,31%
Sameiginleg utanríkis- og varnarmál	23,0	1,7	0,03%
Varasjóðir og tilfærslur	346,0	25,6	0,40%

3.1. Landbúnaður, uppbygging, byggðastyrkir og sjávarútvegur

Hvorki EFTA samstarfið né EES-samningurinn gera ráð fyrir samstarfi á þessu sviði. Eins og sjá má hér á undan runnu um 84% af útgjöldum ESB árið 1999 til landbúnaðar, sjávarútvegs og uppbyggingar- og byggðamála. Þetta eru útgjöld sem skila sér að fullu aftur inn í efnahag aðildarríkjanna með það að markmiði að jafna stöðu tiltekinna atvinnugreina á ólíkum svæðum og stuðla að jafnrétti þegna aðildarríkjanna til efnahagslegra lífsgæða og stuðla að jöfnum félagslegum aðstæðum.

Erfitt er að áætla nákvæmlega hve háar fjárhæðir rygnu til íslensks landbúnaðar, sjávarútvegs og afskekktar byggða og uppbyggingar á samgöngumannvirkjum, væri Ísland aðili að ESB. Þegar á heildina er litið stendur íslenska þjóðin nokkuð vel félagslega og efnahagslega sem dregur nokkuð úr væntingum um veglegar greiðslur úr sjóðum ESB og almennt er álitnið að Ísland myndi greiða hærri fjárhæð inn í þessa sjóði en kæmi til baka eins og málin standa nú.

Þegar litið er á þá staðreynd að íslenskur efnahagur byggir að miklu leyti á atvinnugrein sem telst til jaðaratvinnugreina innan ESB, gefur það tilefni til að ætla að einhverjir fjármunir rygnu til Íslands. Aðstæður á Íslandi þekkjast ekki annar staðar innan ESB. Hér fer saman efnahagsleg velmegun, mjög dreifð byggð, erfið veðurskilyrði fyrir landbúnað og samgöngur og efnahagurinn byggir á atvinnugrein sem skilgreind er sem jaðaratvinnugrein innan ESB og tilheyrir samtryggingakerfinu. Allir þættir aðrir en sú staðreynd að hér er efnahagsleg velmegun gæfu tilefni til veglegra greiðslna úr sjóðum ESB.

Ekki er hægt að byggja afstöðu til þess hvort aðild að ESB henti íslenskum aðstæðum á því hversu há fjárhæð kæmi úr sjóðum ESB. Afstaðan verður að byggja á því hvort samtryggingakerfið í heild henti íslenskum aðstæðum, þ.e. að Ísland vinni í samstarfi við aðrar Evrópuþjóðir að uppbyggingu byggða og landbúnaðar, og stjórnun fiskveiða. Í kafla 20 er fjallað um markmið sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB og í kafla 21 er fjallað um sameiginlega fiskveiðistefnu ESB. Þar er reynt að leggja mat á hvernig íslenskar aðstæður falla að markmiðum ESB.

Eins og áður segir yrði framlag Íslands í sjóði ESB u.þ.b. 7,5 milljarðar króna (+/- 500 milljónir króna) væri það aðili að ESB, miðað við þær reglur sem verða í gildi árið 2004, og stór hluti af þeirri fjárhæð kæmi til baka í formi styrkja til landbúnaðar, sjávarútvegs og byggðamála. Erfitt er fyrir fólk almennt að leggja mat á slíkar fjárhæðir. Eina leiðin til þess er að skoða þær í samhengi við aðrar stærðir. Ein leið til að átta sig á því um hversu háar fjárhæðir er að ræða er að bera þær saman við útgjöld ríkissjóðs íslenska ríkisins til landbúnaðar og samgöngumála. Líklegt er að endurgreiðslurnar rygnu að mestu til þeirra mála auk sjávarútvegs.

Samkvæmt fjárlögum og fjáráukalögum ársins 1999 voru útgjöld ríkissjóðs til landbúnaðarmála á Íslandi áætlaðir tæpir 9 milljarðar kr. Í töflunni hér að neðan má sjá skiptingu útgjaldanna á einstaka liði:

Útgjaldaliðir	Milljarðar
Aðalskrifstofa og ýmis verkefni	0,2
Rannsóknastofnanir skólar og aðrar undirstofnanir	1,4
Greiðslur vegna mjólkurframleiðslu	3,5
Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu	2,2
Ýmsir sjóðir og aðrar greiðslur	1,6
Samtals	8,9

Útgjöld ríkissjóðs til samgöngumála voru áætluð 12,8 milljarðar kr. í fjárlögum og fjáráukalögum ársins 1999. Í töflunni hér að neðan má sjá skiptingu útgjaldanna á einstaka liði:

Útgjaldaliðir	Milljarðar
Aðalskrifstofa og ýmis verkefni	0,5
Vegagerð (yfirstjórn, viðhald og vegagerð)	9,5
Siglingamál (hafnir o.fl.)	1,2
Flugmál (flugmálastjórn og rekstur flugvalla)	1,3
Póstur og fjarskipti	0,1
Ferðamál	0,2
Samtals	12,8

Hér hefur ekki verið tekið tillit til framlags sveitarfélaga en það kæmi til viðbótar við ofangreindar fjárhæðir.

3.2. Samstarfsverkefni um menntamál, orku og um hverfismál, neytendavernd og heilbrigðismál og rannsóknir og þróun

Samkvæmt fjárlögum og fjáráukalögum ESB árið 1999 var gert ráð fyrir að 4,8 milljarðar evra rynnu til verkefnanna, eða 5,6% af heildarútgjöldum ESB. Þar er eingöngu átt við kostnað sem greiddur er til verkefna sem unnin eru af aðilum frá tveimur eða fleiri aðildarríkjum í samstarfi. Allur stjórnunarkostnaður við verkefni, t.d. kostnaður vegna starfsmanna sem vinna við fundarhöld, skrifa starfsreglur og úthluta fjármagni sem og ferðakostnaður fulltrúa aðildarríkjanna er gjaldfærður á rekstur framkvæmdastjórnarinnar.

Ísland tekur nú þegar fullan þátt í flestum þessara verkefna, eða verkefnum sem úthlutuðu 3,2 milljörðum evra til verkefna í aðildarríkjunum, þ.e. sem nam 3,8% af heildarútgjöldum ESB árið 1999. Þátttökugjald Íslands var 220 milljónir króna árið 1999. Frá gildistöku EES samningsins hefur framlag Íslands verið samtals rúmlega einn milljarður króna. Reynslan undanfarin ár hefur sýnt að Íslendingum hefur vegnað vel í þessu samstarfi og tekið þátt í mörgum samstarfsverkefnum undanfarin sex ár og fengið samtals rúmlega tvo milljarða króna í styrki frá sjóðum ESB.

Ekki er hægt að líta svo á að Ísland hafi „grætt“ einn milljarð á samstarfinu þótt sú fjárhæð sé mismunurinn á framlagi Íslands og samtölu styrkja sem íslenskir aðilar hafa fengið. Staðreyndin er sú að ríkissjóður Íslands hefur greitt rúmlega einn milljarð króna í þessi verkefni á sex árum, auk mótfamlags styrkþega. Ef ætlunin er að meta ávinninginn af

samstarfinu þarf að fara yfir þau verkefni sem lagt hefur verið út í og meta hvaða ávinningi þau hafi skilað.

3.3. Rekstur stofnana

Stofnanir sem reknar eru í tengslum við EFTA samstarfið og EES-samninginn eru EFTA-skrifstofan, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn. Ýtarlegan samanburð á starfsemi stofnana EES-samningsins og stofnana ESB er að finna í kafla um tveggja stoða kerfi EES.

Að rekstri EFTA-skrifstofunnar standa auk Íslands, Liechtenstein, Noregur og Sviss, en að stofnununum EFTA/EES standa aðeins Ísland, Liechtenstein og Noregur. Taflan hér að neðan lýsir fjölda starfsmanna hjá hverri stofnun, fjölda íbúa EFTA-ríkjanna á hvern starfsmann. Framlag Íslands til reksturs þessara stofnana var árið 1999 110 m.kr. og starfaði þar 31 Íslendingur.

Stofnun	Fjöldi ársverka	Íbúar EFTA- ríkja á ársverk	Kostn. við rekstur m. Evrur
EFTA-skrifstofan (fjögur EFTA-ríki)	80	147.375	12,1
Eftirlitsstofnun EFTA (þrjú EFTA/EES-ríki)	52	88.269	7,8
EFTA-dómstóllinn (þrjú EFTA/EES-ríki)	15	306.000	2,1
Samtals	147	46.836	22,0

Helstu stofnanir Evrópusambandsins eru framkvæmdastjórn, þingið, ráðherraráðið, dómstóll, endurskoðunardómstóll, efnahags- og félagsmálanefnd og landsvæðanefnd. Taflan hér að neðan lýsir fjölda starfsmanna hjá hverri stofnun, fjölda íbúa ESB á hvern starfsmann og heildarkostnaði við rekstur stofnunarinnar.

Stofnun	Fjöldi ársverka	Íbúar ESB á ársverk	Kostn. við rekstur m. Evrur
Framkvæmdastjórn ESB	21.519	17.350	2.923
Evrópuþingið	4.102	91.000	928
Ráðherraráð ESB	2.621	143.500	337
Dómstóll ESB	961	388.000	212
Endurskoðunardómstóll	552	675.700	67
Efnahags- og félagsmálanefnd og landsvæðanefnd.	737	506.100	127
Samtals	30.492	12.230	4.504

Eins og fram kemur í þessum samanburði eru mun færri íbúar í ESB um hvert ársverk í stofnunum sem sinna samstarfinu en hjá EFTA-ríkjunum. Það skýrist af því hversu mun víðtækara samstarfið er. Svo lesandinn geti gert sér grein fyrir hversu stórar stofnanirnar eru í samanburði við íslenskar aðstæður má segja að ef íslenska þjóðin ræki kerfi stofnana þar sem hvert ársverk hefði 12.230 íbúa á bak við sig, störfuðu þar um 23 starfsmenn.

Samkvæmt útreikningunum hér á undan mætti gera ráð fyrir því að Ísland greiddi 0,136% af rekstrarkostnaði ESB væri Ísland aðili að sambandinu. Það hlutfall af rekstrarkostnaði stofnana ESB eru 6,1 milljón evra eða um 450 milljónir króna.

3.4 Alþjóðleg þróunaraðstoð og samstarf við þróunarríki; sameiginleg utanríkis- og varnarmál, varasjóðir og tilfærslur

Rúmlega 5% af útgjöldum ESB renna í ofangreind verkefni eða um 4,6 milljarðar evra, um 340 milljarðar króna. Hluti af þessari fjárhæð fer í kaup á fiskveiðiheimildum í lögsögu ríkja utan ESB, eða 19,4 milljarðar króna. Ef tekið er mið af því hlutfalli sem Ísland greiddi líklega af rekstrarkostnaði ESB yrði framlag Íslands um 460 m.kr. Til samanburðar má nefna að kostnaður ríkissjóðs af rekstri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands er 294 m.kr. samkvæmt fjárlögum ársins 2000 og framlög til þróunarmála og alþjóðlegrar hjálparstarfsemi 164 m.kr., eða samtals 458 m.kr.²

3.5. Evrópski fjárfestingabankinn

Evrópski fjárfestingabankinn var stofnaður árið 1958 með það að markmiði að fjármagna framkvæmdir og aðgerðir sem tengjast því að ná fram helstu markmiðum ESB. Stærstur hluti lánanna er veittur til uppbyggingar á fátækustu svæðum Evrópu. Lán til uppbyggingar samgöngu- og fjarskiptamannvirkja hafa verið mest áberandi. Ef Ísland gengi í ESB þyrfti það að greiða stofnframlag fyrstu árin eftir aðild. Fjárhæðin er sammingsatriði. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá árinu 1995 er þessi fjárhæð áætluð 140 m.kr. Þá var tekið mið af umsömdum framlögum í aðildarsamningum Svíþjóðar, Finnlands og Austurríkis. Ef reiknað er með að fjárhæðin hækki í réttu hlutfalli við vöxt þjóðarframleiðslu, má gera ráð fyrir að framlag Íslands fyrstu árin eftir inngöngu yrði rúmlega 200 m.kr. Ísland hefur takmarkaðan aðgang að lánnum úr Evrópska fjárfestingabankanum.

3.6. Útgjöld - niðurstaða

Segja má að niðurstöðu þessa kafla sé að finna í upphafi hans, þ.e. þar sem farið er yfir skiptingu útgjalda ESB á einstaka liði. Í öðrum köflum skýrslunnar er spurningum svarað um hvernig íslenskum landbúnaði og dreifðum byggðum reiddi af, gerðist Ísland aðili að ESB.

Evrópusambandið er samstarf þjóða Evrópu sem hefur margvísleg markmið. Mestu fjármagni er varið í að tryggja fjölbreytt hlutverk landbúnaðar og fæðuöryggi í álfunni, og að stuðla að jöfnum lífsskilyrðum fyrir þegna hennar, jafnt í dreifbýli sem stórborgum. Aðildarríkin hafa komið sér saman um að þær fjárhæðir sem Evrópusamstarfið velti megi ekki vera hærri, en sem nemur 1,27% af samanlagðri þjóðarframleiðslu þeirra allra. Árið 1999 var hlutfallið 1,1%. Um er að ræða samtryggingarkerfi margra þjóða á takmörkuðum sviðum. Stærstu útgjaldaliðir hins opinbera í aðildarríkjum ESB eru að mestu fyrir utan þetta samstarf, þ.e. liðir eins og heilbrigðisþjónusta, varnarmál, menntun og félagsleg aðstoð.

Ef við Íslendingar gætum reiknað það út með einhverjum hætti að hærri fjárhæð kæmi til baka úr sjóðum ESB en sú fjárhæð sem ríkissjóður greiddi þar inn, væri það einungis vísbending um slaka stöðu íslensks samfélags í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir. Það getur ekki verið markmiðið. Spurningin er hvort íslenska þjóðin þurfi og vilji kaupa sér þá

² Þess má geta að Svíar áætla að um 10% af þróunaraðstoð sé nú greitt í gegnum sameiginlega sjóði ESB.

tryggingu að með samstarfi við Evrópuþjóðir verði ávallt reynt að stuðla að því að lífsgæði á Íslandi verði í samræmi við lífsgæði annars staðar í Evrópu. Önnur mikilvæg spurning hlýtur að vakna, þ.e. hvort þjóðin fallist á réttmæti markmiða samstarfsins um að stjórnvöld eigi að stuðla að jöfnuði í svo miklum mæli og verja til þess svo miklu fé.

Efnahagsleg lífsgæði eru meiri hér á landi en þau eru að meðaltali innan ESB. Það eitt veldur því að framlag Íslands yrði hærra en sú fjárhæð sem kæmi aftur inn í íslenskt efnahagslíf úr sjóðum ESB. Ef gengið er út frá þeim forsendum, sem gefnar eru hér á undan, gæti framlagið orðið á bilinu 7 til 8 milljarðar og hugsanlega gætu fimm milljarðar ratað til baka í formi styrkja til landbúnaðar, sjávarútvegs og byggðamála. Ólíklegt væri þó að Íslendingar mundu sækjast eftir styrkjum til sjávarútvegs þannig að hugsanlegar endurgreiðslur yrðu sem því næmi lægri en þeir fimm milljarðar sem áður nefndi. Í því sambandi þarf að hafa í huga skaðsemi styrkja í sjávarútvegi sem Íslendingar verða að forðast. Hugsanlegar endurgreiðslur gætu því lækkað sem því nemur. Stækki ESB til austurs er ljóst að staða efnaðra aðildarríkja ESB mundi versna þar sem þau ríki sem sótt hafa um aðild standa flest ekki vel efnahagslega, eða þar til þau hafa rétt úr kútnum.

Aðild Íslands að ESB hefði alltaf einhver áhrif á stöðu ríkissjóðs. Ljóst er að réttur ríkissjóðs til að ráðstafa 8 milljörðum króna af þeim tekjum sem hann hefur til nú, yrði færður í hendur stofnana ESB. Hluta af þeirri fjárhæð yrði varið til landbúnaðar, sjávarútvegs og byggðamála á Íslandi, sem hlyti að leiða af sér að núverandi framlag ríkissjóðs til þessara mála lækkaði. Það kæmi í hlut íslenskra stjórnvalda að ákveða með hvaða hætti íslenskur landbúnaður og dreifð byggð landsins yrði aðlöguð nýjum aðstæðum og réðu þær ákvarðanir miklu um hvaða áhrif aðild hefði á afkomu ríkissjóðs. Breytingar á tollskránni og áhrif þeirra á vöruviðskipti hefði líklega áhrif á afkomu ríkissjóðs, en erfitt er að meta með einhverri vissu hversu víðtæk þau yrðu.