

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands
Odda v/Sturlugötu
Sími: 525-4500/525-4553
Fax nr: 552-6806
Heimasíða: www.hag.hi.is
Tölvufang: loes@hag.hi.is

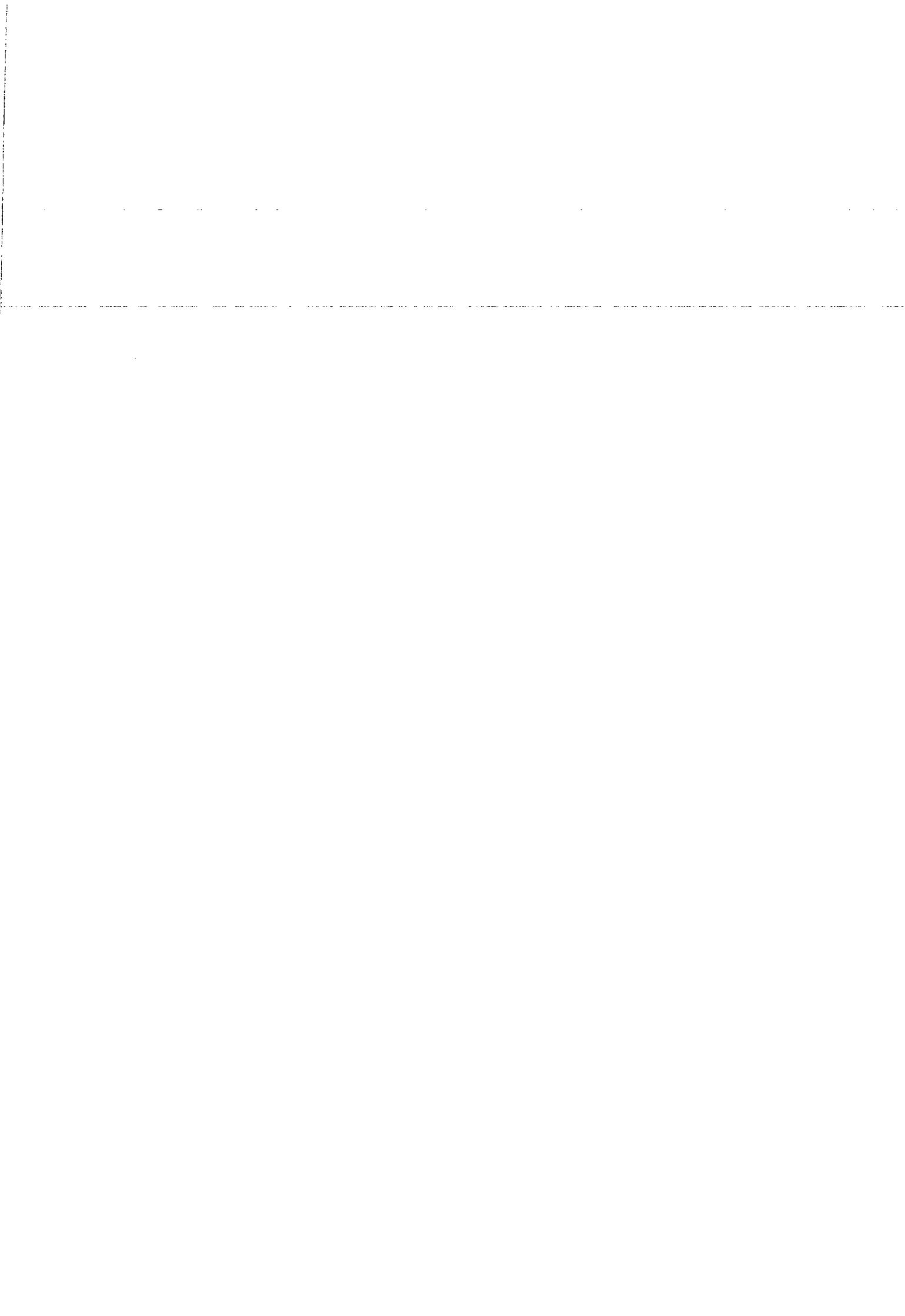
Skýrsla nr. C94:04

Ísland og Evrópusambandið Efnahagur, landbúnaður og styrkjakkerfi

Skýrsla unnin fyrir ríkisstjórn Íslands

1994







Efnisyfirlit

1. INNGANGUR OG ÚTDRÁTTUR	5
----------------------------------	----------

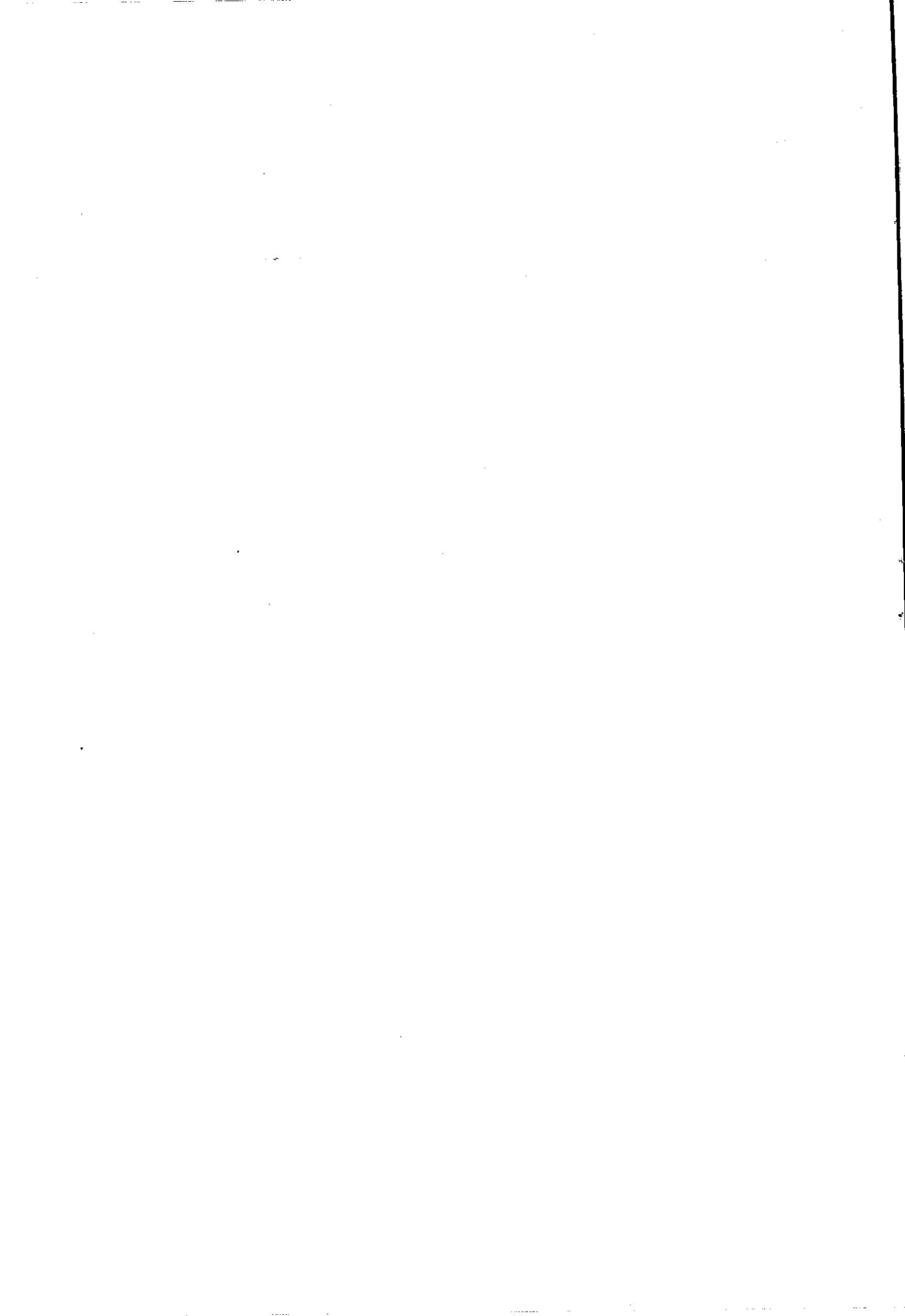
2. EFNAHAGSLEG ÁHRIF	11
-----------------------------	-----------

3. ESB OG FJÁRMÁL ÍSLANDS	27
----------------------------------	-----------

4. ÍSLAND OG UPPBYGGINGARSTEFNA ESB	58
--	-----------

5. ESB OG ÍSLENSKUR LANDBÚNAÐUR	86
--	-----------

6. HEIMILDASKRÁ	103
------------------------	------------

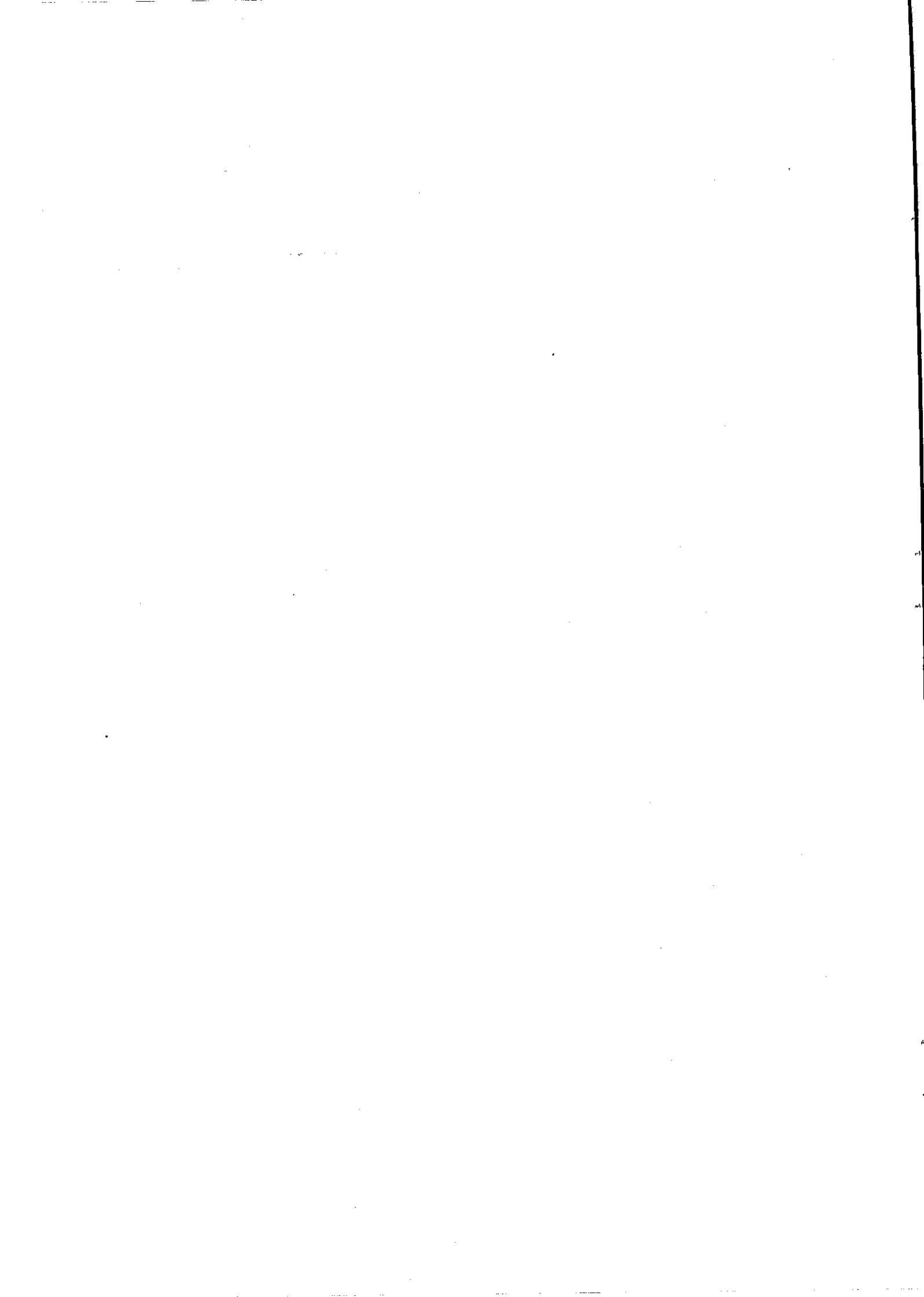


Sundurliðað efnisyfirlit

1. INNGANGUR OG ÚTDRÁTTUR	5
1.1 VERKEFNIÐ	5
1.2 ÚTDRÁTTUR	6
2. EFNAHAGSLEG ÁHRIF	11
2.1 ALMENN EFNHAGSLEG ÁHRIF: YFIRLIT	12
2.1.1 ÁHRIF TIL SKAMMS TÍMA	12
2.1.2 ÁHRIF ÞEGAR TIL LENGDAR LÆTUR	14
2.2 ÝMSAR ATVINNUGREINAR	18
2.2.1 FJÁRMÁLAÞJÓNUSTA	18
2.2.2 ORKUFRAMLEIÐSLA	19
2.2.3 IÐNAÐUR OG VERSLUN	20
2.3 VIÐSKIPTASTEFNA ESB	21
2.3.1 INNBYRÐIS VÖRUVIÐSKIPTI ESB-RÍKJA	22
2.3.1.1 Tollar og vörugjöld	22
2.3.1.2 Aðrar viðskiptahindranir	22
2.3.1.3 Upprunareglur og tollskoðun	22
2.3.2 VIÐSKIPTI VIÐ ÞRIÐJA RÍKI	23
2.3.3 VIÐSKIPTI VIÐ VÆNTANLEG AÐILDARRÍKI ESB	24
2.4 FJÁRFESTING	24
2.5 PENINGAMÁL	25
2.5.1 SAMEIGINLEG PENINGAMÁLASTEFNA	25
2.5.2 SAMRÆMING ÞJÓÐHAGSSTÆRÐA	26
3. ESB OG FJÁRMÁL ÍSLANDS	27
3.1 OPINBER FJÁRMÁL ESB	29
3.1.1 GRUNDVALLARREGLUR	29
3.1.2 TEKJUR ESB	30

3.1.3 ÚTGIÖLD	34
3.1.3.1 Landbúnaður og sjávarútvegur	36
3.1.3.2 Uppbyggingar- og svæðastefna	36
3.1.3.3 Rannsóknir og þróun	37
3.1.3.4 Önnur samstarfsverkefni	37
3.1.3.5 Þróun útgjalda ESB til aldamóta	37
3.2 VÆNTANLEGAR GREIÐSLUR ÍSLANDS TIL ESB	38
3.2.1 LÍNULEG NÁLGUN	39
3.2.2 NIÐURSTAÐA NORÐMANNA, SVÍA OG FINNA	40
3.2.3 GREIÐSLUR ÍSLANDS TIL ESB	41
3.3 GREIÐSLUR ESB TIL ÍSLANDS	45
3.3.1 LANDBÚNAÐARSTYRKIR	46
3.3.2 UPPBYGGINGARSTYRKIR	46
3.3.3 AÐRIR STYRKIR	46
3.3.4 SAMNINGSNIÐURSTAÐA SVÍA, FINNA OG NORÐMANNA	47
3.4 HREINT FJÁRFLÆÐI	47
3.5 ÁHRIF Á RÍKISSJÓÐ	50
3.6 SAMRÆMING SKATTAREGLNA	50
3.6.1.1 Virðisaukaskattur	51
3.6.1.2 Skattar á áfengi og tóbak	52
3.6.1.3 Olíuvörur	53
3.6.1.4 Fjármagnsskattur	53
3.6.1.5 Skattar á vörur sem einstaklingar flytja með sér milli landa	53
3.6.1.6 Óbein áhrif	53
VIÐAUKI 3.1 SAMANBURÐUR Á HREINUM FJÁRHAGSLEGUM ÁHRIFUM AÐILDAR FYRIR SVÍPJÓÐ, NOREG, FINNLAND OG ÍSLAND	55
VIÐAUKI 3.2 TÖFLUR	56
<u>4. ÍSLAND OG UPPBYGGINGARSTEFNA ESB</u>	58
4.1 ÞRÓUN UPPBYGGINGAR- OG SVÆÐASTEFNU ESB	60
4.1.1.1 Kerfið endurskoðað 1979 og 1984	60
4.1.1.2 Einingarlög Evrópu og nýjar reglur 1988	61
4.2 VERKEFNAFLOKKAR STYRKJAKERFISINS	64
4.2.1.1 1. markmið	64
4.2.1.2 2. markmið	65

4.2.1.3 3. markmið	66
4.2.1.4 4. markmið	66
4.2.1.5 5. markmið	67
4.2.1.6 6. markmið	67
4.2.1.7 Frumkvæðisverkefni ESB	68
4.3 ÚTGJÖLD VEGNA UPPBYGGINGARSTEFNUNNAR	69
4.4 SJÓÐIR-STYRKJAKERFISINS	71
4.4.1 UPPBYGGINGARSJÓÐIRNIR	71
4.4.2 JÖFNUNARSJÓÐURINN	71
4.4.3 EVRÓPSKI FJÁRFESTINGARBANKINN	72
4.4.4 TENGL MARKMIDA OG SJÓÐA	72
4.5 REGLUR UM ÚTHLUTUN OG FRAMKVÆMD	73
4.5.1 ÁÆTLANIR	73
4.5.2 ÚTGJALDARAMMAR	74
4.5.3 SVÆÐASKIPTING - NUTS	76
4.6 ÍSLAND OG STYRKJAKERFIÐ	77
4.6.1 EFTA-RÍKIN OG UPPBYGGINGARSTYRKIR	77
4.6.2 ÍSLAND OG UPPBYGGINGARSTYRKIR	79
4.6.3 SKILYRÐI STYRKJA	81
4.6.4 ÍSLENSK BYGGÐASTEFNA OG STYRKIR ESB	84
<u>5. ESB OG ÍSLENSKUR LANDBÚNAÐUR</u>	86
5.1 ALMENN ATRIÐI	87
5.2 LANDBÚNAÐUR Á ÍSLANDI OG ÖÐRUM EFTA-LÖNDUM Í SAMANBURÐI VIÐ ESB	88
5.3 HUGSANLEGAR ÁHERSLUR ÍSLENDINGA Í SAMNINGUM VIÐ ESB Í LJÓSI SAMNINGSNIÐURSTÖÐU NORDMANNA	Error! Bookmark not defined.
5.4 SUNDURLIÐUN HUGSANLEGRA FRAMLAGA ESB TIL ÍSLENSKRA BÆNDA YRÐI ÍSLAND ADILI AÐ ESB	89
5.5 ÁHRIF Á REKSTRARAFKOMU BÆNDA	94
5.6 ÁVINNINGUR NEYTENDA	95
5.7 ÁHRIF SAMEIGINLEGRAR LANDBÚNAÐARSTEFNU Á FJÁRHAG RÍKISSJÓÐS	95
<u>6. HEIMILDASKRÁ</u>	102



1. Inngangur og útdráttur

1.1 Verkefnið

Utánríkisráðuneytið fól Hagfræðistofnun Háskóla Íslands það verkefni í júní 1994 að athuga hvaða áhrif reglur Evrópusambandsins (ESB) hefðu á íslenskan landbúnað og að gera úttekt á styrkjakerfi ESB með tilliti til hugsanlegrar aðildar Íslands. Á fyrri stigum málsins var einnig minnst á athugun á viðskiptastefnu Íslendinga almennt eftir því hvort þeir stæðu innan eða utan ESB. Það eru einmitt þessir þættir sem einkum greina á milli Evrópska efnahagssvæðisins (EES) og Evrópusambandsins fyrir utan sjávarútvegsstefnuna.

Vegna hins skamma tíma sem til ráðstöfunar var, hefur stofnunin orðið að:

1. Styðjast við fyrirliggjandi gögn um málið fremur en að afla nýrra tölulegra upplýsinga. Sérstaklega er lítið til athugana sem gerðar hafa verið af Norðmönnum, Finnum, Svíum og skrifstofu EFTA.
2. Einbeita athuguninni að úttekt á a) landbúnaði, b) styrkjakerfi, c) heildargreiðslum til ESB auk stuttrar skoðunar á almennum efnahagslegum áhrifum ESB-aðildar almennum viðskiptahagsmunum og fjárfestingu.
3. Benda á atriði sem kanna þarf betur áður en tekin verður ákvörðun um aðildarumsókn.

Því ber að líta á skýrsluna fremur sem áfangaskýrslu en lokaniðurstöðu. Vonast er til þess að hún geti orðið grundvöllur skynsamlegrar umræðu um Ísland og Evrópusambandið og uppspretta frekari rannsókna á þessu sviði.

1.2 Útdráttur

2. kafli: Efnahagsleg áhrif

1. Með þátttöku í Evrópska efnahagssvæðinu (EES) hafa Íslendingar tekið upp leikreglur ríkja Evrópusambandsins (ESB) á flestum sviðum efnahagslífsins, nema í landbúnaði og sjávarútvegi. Ef skýra á nægilega vel þá hagþróun, sem líklegast fylgdi ESB aðild, þyrfti ítarlegar hagrannsóknir. Við gerð þessarar skýrslu hafa ekki verið nein tæk á rannsóknum af því tagi. Það sem á eftir fer ber því að skoða í því ljósi.

2. Aðild að Evrópusambandinu felur í sér ýmsar breytingar á samskiptum Íslendinga og ESB. Þessar eru helstar:

- Þátttaka í ákvarðanatöku sambandsins
- Aðild að sameiginlegri viðskiptastefnu
- Aðild að stefnu ESB í sjávarútvegi og landbúnaði
- Hlutdeild í fjárlögum sambandsins
- Þátttaka í uppbyggingarstefnu og svæðisverkefnum ESB
- Möguleg þátttaka í evrópsku myntsamstarfi

Fyrstu áhrif ESB-aðildar yrðu einkum vegna sameiginlegrar stefnu sambandsins í landbúnaðar- og tollamálum.

3. Verð landbúnaðarvara á íslenskum markaði myndi aðlagast verðlagi í ESB strax við inngöngu. Það þýðir verulega verðlækkun flestra landbúnaðarvara. Áhrif þessa á hag framleiðenda og neytenda eru óljós. Þau ráðast m.a. af fjármögnun verðlækkunarinnar og viðbrögðum íslenskra stjórnvalda. Ákvæðu þau að halda innlendum stuðningi við landbúnað í sama horfi og yrði án ESB-aðildar, breyttist hagur framleiðenda í heild trúlega lítið, þar sem framlög frá ESB myndu bæta þeim upp tapið vegna verðlækkunarinnar að verulegu leyti. Um þjóðhagslegan ávinning af landbúnaðarstefnu ESB yrði fyrst og fremst að ræða ef hún leiddi til betri framleiðsluhátta í íslenskum landbúnaði.

4. Sameiginleg tollastefna ESB yrði til þess, að verð á vörum frá ESB-löndum myndi lækka, en innflutningsverð frá löndum utan sambandsins myndi hækka, vegna ytri tolla ESB í þeim tilvikum þegar tollar ESB eru hærri en íslenskir tollar. Hér er þó tæplega um stórvægileg áhrif að ræða.

Um efnahagsleg áhrif ESB-aðildar þegar fram í sækir, er erfitt að segja á þessu stigi. Hér eru aðeins tók á að drepa á helstu atriði málsins:

5. Aðild að ESB tryggir óhindraða þátttöku í innri markaði þess. Viðskiptakostnaður við ESB-ríkin myndi að öllum líkindum lækka. Þessi áhrif eru þó óveruleg umfram þau, sem felast í EES-samningnum. Einstök ESB-ríki eiga hægara með að beita tæknilegum viðskiptahindrunum gagnvart EFTA-ríkjum en gagnvart ríkjum innan ESB.
6. Ætla má, að ESB-aðild geri erlend fyrirtæki fúsari til fjárfestingar hér á landi en ella væri, einkum vegna þess, að aðild felur ef til vill í sér meiri tryggingu að þeirra dómi en t.d. EES-samningurinn. Hins vegar er óvíst að þessi áhrif séu veruleg, þegar kemur að því að meta vænlega fjárfestingakosti hér á landi.
7. Svigrúm til sjálfstæðrar hagstjórnar þrengist. Hvort sú takmörkun telst af hinu góða eða ekki ræðst af líklegri framvindu íslenskrar hagstjórnar annars vegar og evrópskar hins vegar á komandi árum.
8. Ákvarðanir ESB munu hafa áhrif á efnahag Íslendinga og viðskiptareglur, hvort sem þeir standa innan sambandsins eða utan. Yfir 70% af viðskiptum Íslendinga við önnur lönd eru við ríki ESB og þau EFTA-ríki, sem nú æskja inngöngu í sambandið. Það gæti því orðið nauðsynlegt að lúta reglum og stöðlum ESB, þótt Ísland stæði utan þess. Sambandið gæti t.a.m. sett staðla um mengun og heilbrigði og gert fyrirtækjum, sem selja vörur til ríkja þess, að fylgja þeim.
9. Meginregla ESB er, að öll fiskimið innan þess eru sameiginleg, a.m.k. innan 12 mílna. Jafnframt gildir sú meginregla innan ESB, að engar hömlur má setja á fjárfestingar,

allra síst á grundvelli þjóðernis. Líklegt er að Íslendingar næðu fram umbóttunartíma í fiskveiðistjórn, a.m.k. jafnlangan þeim, sem Norðmenn fengu. Um takmarkanir á fjárfestingu útlendinga í sjávarútvegi gegnir að öllum líkindum öðru máli. Þó er ekki útilokað, að Íslendingar fengju, æski þeir þess, sams konar girðingar gagnvart fjárfestingum útlendinga í sjávarútvegi og t.d. Danir hafa gagnvart slíkri fjárfestingu í sumarhúsum.

10. Aðild að ESB hefur í för með sér umtalsverðar greiðslur til sameiginlegra sjóða sambandsins. Enda þótt hluti þessa fjár komi til baka í formi styrkja, eru allar líkur á því, að ESB-aðild auki fjárþörf ríkissjóðs. Jafnframt er álitamál, hvort styrkjastefna af þessu tagi sé hagkvæm þegar til lengdar lætur.
11. Ekki er búist við því að innganga í ESB hafi mikil áhrif á orkumál hluteigandi ríkja.
12. Þótt Maastricht-sáttmálinn geri ráð fyrir evrópsku peningasambandi, einni mynt og sameiginlegum seðlabanka, er talið ólíklegt að þau áform bindi hendur einstakra ríkja ESB.

3. kafli: Ísland og fjármál Evrópusambandsins

13. Áætlað er að við aðild að ESB þyrfti Ísland að greiða u.þ.b. fimm milljarða króna á ári hverju til sameiginlegra fjárlaga þess. Greiðslan er sótt til fjögurra tekjustofna, þ.e. tolltekna, innflutningsgjalda af landbúnaðarvörum, hlutdeildar í virðisaukaskatti og beins fjárframlags ríkissjóðs. Ekki verður séð að skattastefna ESB setji ríkissjóði skorður að öðru leyti.
14. Á móti framlagi sínu fengi Ísland til baka styrki til landbúnaðar sem líklega næmu 2 - 3 milljörðum kr. á ári og styrki úr uppbyggingarsjóðum að fjárhæð 1,2 til 1,5 milljarðar kr. á ári samkvæmt varlegu mati á umhverfisstyrkjum. Hreinar greiðslur Íslands til sambandsins þegar fram í sækir næmu samkvæmt þessu um 1,2 milljörðum kr. á ári.

15. Það fé sem kemur frá sjóðum ESB, rennur í flestum tilvikum til annarra aðila en ríkissjóðs. Því versnar afkoma hans, a.m.k. um hríð.
16. Næstum alltaf þarf mótframlag úr ríkissjóði til þess að fá styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB og vegna sumra styrkja til landbúnaðar. Þetta rýrir, að öðru óbreyttu, afkomu ríkissjóðs enn frekar.
17. Líklegt er að Íslendingar fengju svipaðan aðlögunartíma og Norðmenn, Svíar, Finnar og Austurríkismenn á greiðslum ríkissjóðs til ESB, eða fjögur ár. Fyrstu ár aðildar má því ætla að nokkru meira fé komi frá ESB til Íslands en Ísland greiddi til ESB.

4. kafli: Uppbyggingarstefna ESB og Ísland

18. Styrkjum á grundvelli uppbyggingarstefnu ESB er úthlutað eftir sex markmiðum eða málaflokkum:
 1. Þróun og uppbyggingu svæða sem dregist hafa aftur úr öðrum svæðum
 2. Uppbyggingu svæða þar sem iðnaður hefur farið halloka eða atvinnuleysi er mikið
 3. Aðgerðum gegn atvinnuleysi
 4. Aðlögun launafólks vegna breyttra atvinnuhátta og nýrrar framleiðslutækni
 5. Stuðningi við þróun dreifbyggðra svæða
 6. Stuðningi við dreifbyggð svæði á Norðurlöndum

Miðað við að Ísland, að höfuðborgarsvæðinu undanskildu, yrði skilgreint sem styrkhæft samkvæmt 6. markmiði fengi landið væntanlega u.þ.b. 1,2 - 1,5 milljarða kr. á ári í uppbyggingarstyrki. Styrkirnir krefjast að jafnaði mótframlags Íslendinga.

19. Það yrði að miklu leyti undir íslenskum stjórnvöldum komið hvernig þeir styrkir er Íslendingar fengju, yrðu nýttir en þátttaka gæti krafist breyttra áherslna í íslenskri byggðastefnu.

20. Íslensk byggðastefna er nú þegar háð samkeppnisreglum EES. Innan ESB verða landbúnaður og sjávarútvegur einnig að lúta samkeppnisreglum ESB, að öðru jöfnu.

5. kafli: ESB og íslenskur landbúnaður

21. Uppbygging íslensks landbúnaðar er verulega frábrugðin því sem gerist innan ESB og þeirra landa sem nú hafa samið um aðild. Kæmi að því að Ísland sækti um aðild að ESB þyrfti að laga ýmsar styrkjareglur ESB að sérstöðu íslensks landbúnaðar.

22. Aðildarsamningur Íslands að ESB gæti fært íslenskum landbúnaði 3-4,5 milljarða króna í formi styrkja fyrstu árin og myndi það framlag lækka í 2-3 milljarða eftir fjögurra til fimm ára aðlögunartíma.¹ Mótframlag íslenskra stjórnvalda þyrfti að vera á bilinu 1-3,5 milljarðar króna.

¹ Styrkir til landbúnaðar úr uppbyggingarsjóðum ESB eru meðtaldir.

2. Efnahagsleg áhrif

Með aðild sinni að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) hafa Íslendingar tekið upp leikreglur ríkja Evrópusambandsins (ESB) á flestum sviðum efnahagslífsins. Veigamestu greinar íslensks atvinnulífs, sem EES-samningurinn tekur ekki til, en teljast á hinn bóginn sameiginleg viðfangsefni innan ESB, eru sjávarútvegur og landbúnaður.

Í þessum kafla verður fjallað um efnahagslegar afleiðingar af fullri aðild Íslands að ESB umfram það, sem felst í EES-samningnum. Þetta viðfangsefni er erfitt og margbrotið. M.a. er hvorki vitað hvaða kjör Íslandi byðust við inngöngu né hvenær af slíkri inngöngu gæti orðið. Jafnvel þótt það lægi fyrir, gæti reynst torvelt að greina fyllilega á milli þeirra efnahagslegu áhrifa, sem stafa af EES-aðild annars vegar og ESB-aðild hins vegar. Þá liggja ekki fyrir þau kjör, sem aðrir kostir í alþjóðlegu viðskiptasamskiptum kunna að bjóða, og líklega yrðu kannaðir betur, ef ekki yrði af aðild Íslands að ESB.

Það er því veruleg óvissa um þær breytingar á skilyrðum efnahagslífsins, sem aðild að ESB hefði í för með sér. Þar við bætist, að jafnvel þótt þessar breytingar lægju fyrir í smáatriðum, t.a.m. að loknum samningaviðræðum við ESB, fer því fjarri að unnt yrði að segja fyrir um afleiðingar þeirra fyrir framvindu og þróun íslensks efnahagslífs með umtalsverðu öryggi. Til þess er þekking okkar á gerð efnahagslífsins og þróunarlögmálum þess of takmörkuð. Á hinn bóginn væri vissulega unnt með ýtarlegum hagrannsóknum að skýra verulega þá framtíðarmynd efnahagslífsins, sem líklegust er í kjölfar ESB-aðildar. Í þessu fælist m.a. það að áætla helstu kennitölur efnahagslífsins, s.s. landsframleiðslu, viðskiptajöfnuð, verðbólgu, atvinnu, fólksfjölda o.s.frv., allmörg ár fram í tímann með viðeigandi óvissumati. Vinna af þessu tagi er viðamikil og tímafrek. Við gerð þessarar skýrslu hafa ekki verið nein tók á því að framkvæma hagrannsókn af þessu tagi. Það sem hér fer á eftir verður að skoða í því ljósi. Þar er fyrst og fremst um það að ræða að marka sviðið, tína til atriði, sem meginmáli virðast skipta og hugleiða um gildi þeirra. Á þessu stigi málsins er því ógerlegt að gera heildstæðan efnahagslegan samanburð á kostum og göllum ESB-aðildar.

2.1 Almenn efnahagsleg áhrif: Yfirlit

Aðild Íslands að Evrópusambandinu fæli í sér nokkrar breytingar, sem áhrif hefðu á starfsskilyrði íslensks efnahagslífs frá því sem nú er samkvæmt gildandi samningum um EES. Helstar þessara breytinga eru:

- Þátttaka í stefnumörkun ESB
- Aðild að sameiginlegri viðskiptastefnu ESB
- Aðild að sameiginlegri stefnu ESB í sjávarútvegi og landbúnaði
- Þátttaka í uppbyggingar- og svæðaverkefnum ESB
- Hlutdeild í fjárlögum ESB
- Möguleg þátttaka í evrópsku myntsamstarfi

2.1.1 Áhrif til skamms tíma

Ein fyrstu áhrif ESB-inngöngu á íslenskt efnahagslíf yrðu vegna sameiginlegrar tollastefnu og landbúnaðarstefnu ESB (e. Common Agricultural Policy, CAP).

ESB rekur fríverslun innan bandalagsins en sameiginlega tollastefnu gagnvart ríkjum utan þess. Þetta þýðir, að við aðild féllu niður aðflutningsgjöld af vörum framleiddum í Evrópu, en í staðinn yrði Ísland að taka upp ytri tolla ESB. Enda þótt meðalinnflutningsgjöld bæði Íslands og ESB² séu lág, felur aðild engu að síður í sér nokkra breytingu á verðhlutföllum hér á landi. Í stórum dráttum yrði breytingin í þá átt, að verð á innflutningi frá aðildarlöndum ESB myndi lækka, en verð á innflutningi frá löndum utan ESB myndi hækka. Afleiðingin yrði eflaust nokkur breyting í innflutningsmynstrinu til Íslands. Meira yrði flutt inn frá ESB og minna frá öðrum löndum. Þá er vert að hafa í huga, að með því að meðaltollar ESB eru hærri en Íslands gæti breytingin þýtt, að verð á innflutningi frá löndum utan ESB hækkaði meira en innflutningsverð frá ESB lækkaði. Í þessu samhengi má þó ekki gleyma vörugjöldum, sem eru umtalsverður hluti í verði innfluttra vara á Íslandi. Sameiginleg tollastefna ESB nær ekki til vörugjalda.

² Ytri tollar ESB á iðnaðarvörur eru taldir 5.7 % að meðaltali (sjá Stortingsmeldning nr. 40, bls. 56 og 296) og meðaltollar Íslands eru taldir lægri (sjá nánar kafla 3.2.2).

Lykilatriði í landbúnaðarstefnu ESB er fullkomin fríverslun með landbúnaðarafurðir innan endimarka bandalagsins. Verð landbúnaðarafurða á íslenskum markaði myndi því aðlagast verðlagi ESB strax við inngöngu. Það myndi leiða til umtalsverðrar lækkunar á verði landbúnaðarvara hér á landi. Með tilliti til þess hve veigamiklar landbúnaðarafurðir eru í neyslu er ljóst að þessi breyting raskar verðhlutföllum innanlands verulega og þá e.t.v. einnig neyslumynstri, framleiðsluháttum og tekjudreifingu.³ Hvaða áhrif þetta hefði á neyslu og framleiðslu og þar með tekjudreifingu innanlands er hins vegar erfitt um að fullyrða án víðtækra hagrannsókna og vitneskju um stjórnvaldsaðgerðir, sem gripið kynni að verða til. Svipuðu máli gegnir um áhrif þessara breytinga á kaupmátt heimila. Þar skiptir fjármögnun verðlækkunar landbúnaðarafurða meginmáli, þegar til skamms tíma er litið. Annars vegar er hugsanlegt, að verðlækkunin sé í einu og öllu fjármögnuð með styrkjum eða niðurgreiðslum frá ESB. Hins vegar er hugsanlegt, að Íslendingar fjármagni sjálfir verðlækkunina með greiðslum úr ríkissjóði (e.t.v. með millilendingu fjárins í styrkjakerfi ESB) eða samsvarandi tekjutapi framleiðenda. Í fyrra tilvikinu yrði verðlækkun landbúnaðarafurða bein hagsbót fyrir Ísland. Í seinna tilvikinu væri fyrst og fremst um millifærslu að ræða og litla hagsbót eða jafnvel rýrnun hags heimilanna.⁴

Skammtímaáhrif ESB-aðildar á þær hagstærðir aðrar, sem mestu ráða um gang þjóðarþúskaþarins s.s. vexti og raungengi, er engu auðveldara um að spá. Með því að ESB þýðir fullan samruna íslensks fjármagnsmarkaðar við þann evrópska má ætla, að vextir hér á landi og lánskjör í heild færðust nær því sem tíðkast innan ESB.⁵ EES-samningurinn, sem er nú þegar í fullu gildi, felur í sér hliðstæðan samruna fjármagnsmarkaða Evrópu. Með tilliti til ákvæða EES-samningsins um fjármagnsþjónustu og þeirrar miklu opunar íslensks fjármagnsmarkaðar, sem þegar hefur átt sér stað eða ákveðin hefur verið, yrðu viðbótaráhrif ESB-aðildar að líkindum óveruleg að þessu leyti.

Þróun raungengis til skamms tíma ræðst að verulegu leyti af atvinnustigi og þeirri breytingu verðlags og verðhlutfalla, sem sigldi í kjölfar ESB-aðildar. Ef kaupmáttur heimilanna ykist vegna nettógreiðslna frá ESB eru vissir möguleikar á því að arðsemi útflutningsframleiðslu ykist, þ.e. raungengið lækkaði. Slík niðurstaða er þó næsta óviss. Lægra raungengi af þessum sökum er t.a.m. verulega háð því, að upphafleg kaupmáttaraukning endurspegladist síðar í lægri vinnulaunum, en ella hefði orðið.

³ Um þessi áhrif er nánar fjallað í kafla 5 í þessari skýrslu.

⁴ Niðurstaðan ræðst af því, hvort lægra verð landbúnaðarafurða færir verðkerfið í raun nær því sem er þjóðhagslega viðeigandi og hver brenglunaráhrif skattheimtu til að fjármagna verðlækkunina væru.

⁵ Þess er raunar ekki að vænta, að þessi vaxtaáhrif komi að fullu fram á skömmum tíma.

2.1.2 Áhrif þegar til lengdar lætur

Enn erfiðara er að segja fyrir um áhrif ESB-aðildar til lengdar. Ljóst er, að full aðild að ESB breytir í ýmsu umgjörð og aðstæðum íslensks efnahagslífs og raunar samfélagsins í heild. Efnahagslegar afleiðingar þessa geta verið hinar margvíslegustu og komið fram á löngum tíma (áratugum). Um eðli þeirra og umfang er ekki unnt að spá með sæmilegri vissu, nema að undangengnum viðamiklum hagrannsóknum. Aðild að ESB og EES fylgja ýmis jákvæð áhrif á framleiðslu og markaðssetningu. Henni fylgir einnig aukin samkeppni við atvinnurekstur í Evrópu. Án viðamikilla hagrannsókna eru ekki forsendur fyrir því að staðhæfa, að hagvöxtur hér á landi annað hvort aukist eða minnki í kjölfar ESB-aðildar. Hér eru því aðeins tók á að drepa á nokkur af þeim meginatriðum, sem máli skipta fyrir efnahagsþróunina til lengri tíma, ef af ESB-aðild yrði.

Viðskiptakostnaður

Fyrst ber að nefna, að aðild að ESB tryggir óhindraða þátttöku í innri markaði þess. Þetta bætir væntanlega eitthvað aðgang íslenskra fyrirtækja að mörkuðum ESB og gagnkvæmt. Það lækkar viðskiptakostnaður við ESB-ríkin og þar með jafnframt innflutningsverð og skilaverð útflutningsgreina. Hvort tveggja telst hagsbót fyrir íslenskt efnahagslíf að öðru jöfnu. Umfram það sem felst í EES-samningnum eru þessi áhrif þó líklega óveruleg. Þó er vert að hafa í huga, að verði af niðurfellingu landamæraeftirlits innan ESB í þeim mæli, sem að er stefnt, gæti í því falist veruleg hagsbót fyrir íslenska atvinnuvegi umfram það, sem nú felst í EES-samningnum.

Þá er einnig rétt að hafa hugfast, að auðveldara er fyrir einstök ESB-ríki að beita tæknilegum viðskiptahindrunum gagnvart EFTA-ríkjum en gagnvart ríkjum innan ESB. Eftirlits- og samráðsstofnanir EES myndu jafnframt veikjast við inngöngu hinna EFTA-ríkjanna í ESB. Þetta gæti torvelað Íslendingum að sækja rétt sinn í slíkum málum í samskiptum við ESB-ríkin.⁶

Fjárfesting

Innan vébanda ESB er óheimilt að mismuna fyrirtækjum eftir þjóðerni. Frá formlegu sjónarmiði er því aðstaða allra fyrirtækja innan ESB sú sama óháð því, hvar þau eru staðsett.

⁶ Sjá t.d. skýrslu Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands.

Raunar má segja, að hið sama eigi við EES. Munurinn er hins vegar sá, að full aðild að ESB hlýtur að teljast tryggari og varanlegri skuldbinding að álitum erlendra fyrirtækja en EES-samningurinn. Því má ætla, að erlend fyrirtæki yrðu fúsari en ella að fjárfesta hérlandis, ef Ísland gerðist aðili að ESB. Á hinn bóginn er ekki ljóst, hvort slíkt þýddi umtalsverða aukningu fjárfestinga þeirra á Íslandi. Aðild Íslands að ESB hefði sennilega fremur óveruleg áhrif á væntanlega arðsemi fjárfestinga á Íslandi. Það er síður en svo sjálfgefið, að sú hækkun nægði til að gera fjárfestingatækifæri á Íslandi samkeppnishæf við fjárfestingartækifæri erlendis. Rétt er að geta þess, að gildandi reglur leggja skorður við erlendri fjárfestingu m.a. í sjávarútvegi og orkluframléiðslu. Falli slíkar takmarkanir niður við aðild landsins að ESB kynni það að leiða til umtalsverðrar erlendar fjárfestingar á þessum sviðum.⁷

Rétt er að taka það skýrt fram að ofangreindar hugleiðingar fela ekki í sér samanburð á væntanlegri heildarfjárfestingu á Íslandi innan og utan ESB á komandi árum. Heildarumfang fjárfestingar á komandi árum ræðst af framvindu fjölmargra efnahagsþátta, sem ógerlegt er að spá fyrir um á þessu stigi.

Efnahagsstjórn

Við aðild að ESB minnkar svigrúm íslenskra stjórnvalda til afskipta af efnahagslífinu. Allmörg stjórnþæki s.s. innflutningsgjöld, opinber gjöld, sértækar aðgerðir í atvinnulífi o.fl. verða þá ýmist úr sögunni eða miklu veigaminni en áður. Þar við bætist, að aðhald að stjórn íslensks efnahagslífs ykist að öllum líkindum verulega vegna samhæfðrar efnahagsstefnu ESB-ríkja og hugsanlegra sameiginlegra markmiða um þróun vissra hagstærða. Hvort þessi takmörkun á svigrúmi íslenskra stjórnvalda telst af hinu góða eða ekki, er auðvitað háð líklegri framvindu íslenskrar hagstjórnar annars vegar og evrópskrar hins vegar á komandi árum.

Ekki má gleyma því, að ytri aðstæður íslensks efnahagslífs og gerð efnahagskerfisins eru um margt ólíkar því, sem gengur og gerist í ESB. Sameiginleg efnahagsstefna ESB gæti því takmarkað möguleika íslenskra stjórnvalda til að bregðast skynsamlega við sérstökum áföllum í íslensku efnahagslífi. Það á sérstaklega við ef Íslendingar ganga í Evrópska myntsamstarfið (EMS) en þá yrði erfiðara að beita gengisfellingum sem hagstjórnartæki. Þó ber að nefna að aðild að ESB þarf ekki að fela í sér þátttöku í EMS. Þar við bætist, að innan vébanda EMS hafa leiðréttingar (e. realignment) á gengi gjaldmiðla verið heimilaðar við vissar aðstæður.

⁷ Í sjávarútvegi er þó raunar líklegri að fremur yrði um kaup á útgerðar- og fiskvinnslufyrirtækjum að ræða en fjárfestingu í vinnslu- eða veiðigetu.

Tollar á íslenskar útflutningsvörur

Með EES-samkomulaginu voru ekki fellir niður allir tollar á íslenskum útflutningi til ESB. Mestu máli skiptir í því samhengi, að tollar á ýmsum sjávarafurðum, einkum þeim sem fullunnari eru, haldast enn verulegir. Við aðild að ESB falla allir slíkir tollar niður. Þar með skapast meiri möguleikar til útflutnings fullunninna sjávarafurða þangað.⁸

Áhrif á stefnu ESB

Nú eru tæplega 60% utanríkisviðskipta Íslands við ESB og ætla má að þetta hlutfall verði yfir 70%, ef EFTA-ríkin fjögur - Noregur, Svíþjóð, Finnland og Austurríki - ganga í ESB. Þar með mun ESB hafa töluverð áhrif á efnahag Íslendinga, hvort sem af aðild Íslands verður eða ekki. Það gæti m.a. orðið nauðsynlegt að lúta reglum og stöðlum ESB, þótt Ísland stæði utan þess. ESB gæti t.a.m. sett staðla um mengun og heilbrigði og gert fyrirtækjum, sem selja vörur til ríkja ESB, að fylgja þeim.⁹ Ef Ísland væri aðili að ESB gæfist færi á að hafa áhrif á slíkar reglur og staðla. Þó að varast beri að ofmeta áhrifamátt Íslands í þessu samhengi er engu að síður ljóst, að staða Íslands yrði að þessu leyti betri innan ESB en utan. T.a.m. má þess geta, að í samningi sínum við ESB fengu Norðmenn því t.d. framgengt að frárennsli frá norskum fiskvinnslustöðvum verður undanskilið mengunarstöðlum ESB, þar sem fráleitt þótti að beita stöðlum fyrir mengaðar ár ESB-ríkjanna á fiskvinnslustöðvar í Noregi.

Sjávarútvegsstefnan

Innan vébanda ESB er sjávarútvegur talinn til sameiginlegra málefna og hefur ESB markað ákveðna stefnu í málefnum hans. Sú stefna er um margt efnahagslega ófullkomin og Íslandi óhagstæð. Meginreglan er sú, að öll fiskimið ESB ríkjanna séu sameiginleg a.m.k. innan 12 mílna. Jafnframt ákveður ESB sjálft heildarkvóta fyrir einstakar fiskitegundir á svæði bandalagsins og úthlutar þeim til aðildarríkjanna.

Annað atriði, sem miklu máli getur skipt fyrir íslenskt efnahagslíf og þróun þess er réttur ESB-ríkja til fjárfestinga í íslenskum sjávarútvegi. Slíkar fjárfestingar hafa sem kunnugt er

⁸ Um gildi þessa fyrir íslenskan sjávarútveg og arð þjóðarinnar af auðlindum sjávarins er nánar fjallað í skýrslu Sjávarútvegsstofnunar.

⁹ Þetta er dæmi um svokallaða „vistvæna alþjóðaviðskiptastefnu“ sem kemur fram í NAFTA-samningnum og GATT-viðræðunum, og virðist fá vaxandi hljómgrunn í umræðum um alþjóðaviðskipti.

verið notaðar til að flytja afla og aflarétt á milli landa ESB.¹⁰ Meginregla ESB er að setja engar takmarkanir á fjárfestingar innan vébanda sinna og allra síst á grundvelli þjóðernis.

Ef Ísland gengi í ESB yrði að sjálfsögðu að semja um fyrirkomulag þessara mála. Í samningum sínum við ESB lagði Noregur mikla áherslu á sérstöðu sína í sjávarútvegsmálum. Niðurstaðan varð ákveðinn aðlögunartími og tímabundin sérréttindi Noregs í stjórn sjávarútvegs innan eigin lögsögu. Líklegt er, að Ísland myndi ná samningi um slíkan aðlögunartíma í fiskveiðunum hið minnsta. Um takmarkanir á fjárfestingar útlendinga í sjávarútvegi gegnir að öllum líkindum öðru máli. Þó er ekki loku fyrir það skotið að Íslendingar, teldu þeir sér það hagfellt, fengju samskonar fjárfestingargirðingar í sjávarútvegi og t.d. Danir hafa varðandi fjárfestingu útlendinga í sumarhúsum.

Landbúnaðarstefnan

Rétt eins og í sjávarútvegi rekur ESB sameiginlega landbúnaðarstefnu. Landbúnaðarstefnan er um margt afar óhagkvæm. Þó virðist evrópskur landbúnaður mun hagkvæmari en sá íslenski. Ísland fengi væntanlega aðlögunartíma til að taka upp stefnu ESB í landbúnaði. Fríverslun með landbúnaðarvörur yrði að vísu leyfð frá fyrsta degi, en styrkjakerfi landbúnaðarins fengi aðlögunartíma.

Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir sumra aðildarríkja, hefur til þessa ekki tekist að knýja fram neinar umtalsverðar breytingar á landbúnaðarstefnu ESB.¹¹ Innganga í ESB gæti því hugsanlega tafið eða jafnvel hindrað endurbætur í landbúnaði, sem ella væru taldar nauðsynlegar. Sú niðurstaða getur þó vart talist líklegt. Mun sennilegra virðist, að ESB verði fyrra til en Ísland að endurbæta sína landbúnaðarstefnu.

Reglugerðir og staðlar ESB

ESB heldur uppi víðtæku kerfi reglugerða og staðla um atvinnu- og félagsmál. Þessar reglur gilda í öllum aðildarríkjum ESB. Þessar reglur henta Íslandi misvel, en yrði að taka upp hér nema um annað semdist. Aðild að ESB gæti því reynst kostnaðarsöm að þessu leyti. Þó er rétt að geta þess, að margar þeirra gilda nú þegar innan EES.

Viðskiptastefna ESB og ytri tollar

¹⁰ Svokallað kvótahopp.

¹¹ CEPR (1992).

ESB fylgir sameiginlegri tolla- og viðskiptastefnu gangvart þriðja landi. Í þessari viðskiptastefnu felst ákveðin vörn fyrir atvinnugreinar í ESB, einkum landbúnað og vissar greinar iðnaðar. M.a. hefur ESB leitast við að takmarka innflutning á bílum, ýmsum rafeindatekjum og mörgum landbúnaðarafurðum. Þessa stefnu yrðu Íslendingar að taka upp gerðust þeir aðilar að ESB. Í því felst ákveðin brenglun á alþjóðlegum viðskiptakjörum landsmanna, sem gæti reynst þjóðhagslega kostnaðarsöm, þótt tæplega sé þar um háar upphæðir að ræða. Á móti kemur, að hugsanleg er, að ESB geti náð hagstæðari viðskiptasamningum fyrir Íslands hönd við erlend ríki en Ísland eitt sér.¹²

Fjárförf hins opinbera

Aðild að ESB felur í sér umtalsverðar greiðslur til sameiginlegra þarfa ESB. Enda þótt hluti þessa fjár komi til baka í formi styrkja eru allar líkur á því, að aðild að ESB auki fjárförf ríkissjóðs verulega.¹³ Þessa fjárförf yrði að fjármagna með niðurskurði ríkisútgjalda eða nýrri skattheimtu. Sú skattheimta yrði á hinn bóginn tiltölulega léttbær, ef ESB-aðild yrði til þess að auka hagvöxt hér á landi.

Styrkjastefna ESB

ESB rekur víðtæka styrkja og uppbyggingarstefnu fyrir atvinnulífið. Hugsanlegt er að þessi stefna geti skilað töluverðu fjármagni til Íslands.¹⁴ Þegar til lengri tíma er litið er hins vegar álitamál, hvort styrkjastefna af þessu tagi sé af hinu góða.

2.2 Ýmsar atvinnugreinar¹⁵

2.2.1 Fjármálaþjónusta

Fjármálaþjónusta ESB-ríkjanna er um 6,4% af samanlagðri landsframleiðslu og um 3% vinnuafli starfa í atvinnugreininni. Á Íslandi var fjármálaþjónusta um 4% af landsframleiðslu árið 1990 og um 4% mannaflans störfuðu við hana.¹⁶ Framleiðni í fjármálaþjónustu á Íslandi

¹² Samanber skýrslu Alþjóðamálastofnunar HÍ.

¹³ Um þetta er nánar fjallað í kafla 3.

¹⁴ Um þetta er nánar fjallað í köflum 3 og 4 í þessari skýrslu.

¹⁵ Sjávarútvegi er sleppt þar sem Sjávarútvegsstofnun Háskóla Íslands skoðar hann sérstaklega.

¹⁶ CEPR (1992), *Sögulegt yfirlit hagtalna og Atvinnuvegaskýrslur*.

var þá helmingi lægri en í ESB. Hins vegar ber þess að geta, að framleiðni í íslenskri fjármálaþjónustu hefur aukist mikið síðan 1990 og er enn í vexti.

Samkvæmt svonefndri Cecchini-skýrslu¹⁷ gæti sparnaður ESB-ríkjanna vegna tilkomu sameiginlegs markaðar í fjármálaþjónustu numið allt að 0,7% af landsframleiðslu þeirra. Kannanir á íslenskum fjármálamarkaði gefa til kynna, að ávinningur okkar af þátttöku í samevrópskum fjármálamarkaði gæti orðið svipaður.¹⁸ Miðað við núverandi landsframleiðslu gæti þessi ávinningur numið um 2,7 milljörðum kr. á ári. Þess ber hins vegar að geta, að stærsti hluti þessa ávinnings felst nú þegar í EES-samningnum.

Við inngöngu í ESB má þó búast við aukinni samkeppni í fjármálaþjónustu miðað við það, sem orðið hefði samkvæmt EES-samningnum. Ástæða þess er aðallega sá stöðugleiki starfsumhverfis, sem skapast með ESB-aðild umfram EES-aðildina. Það getur tekið mörg ár og mikil fjárútlát að byggja upp þjónustustarfsemi á fjármálasviði. Því er mikilvægt að starfsumhverfi sé sem stöðugast. Gangi Ísland í ESB geta erlend fjármálafyrirtæki byggt upp starfsemi hérlandis án þess að þurfa að óttast, að stjórnvöld breyti starfskilyrðum þeirra einhliða. Af þessum ástæðum má gera ráð fyrir að erlend fyrirtæki leiti í auknum mæli inn á íslenska markaðinn ef af ESB-aðild verður. Fyrst í stað má búast við „heildsölufyrirtækjum“ en uppbygging „smásölufyrirtækja“ á fjármálamarkaði tekur mun lengri tíma. Þetta veldur aukinni samkeppni á innlenda fjármálamarkaðnum og þar með væntanlega meiri hagkæmni og lægra verði.

2.2.2 Orkuframleiðsla

Í megindráttum er talið að innganga í Evrópusambandið hafi ekki mikil áhrif á orkumál viðkomandi ríkja.¹⁹ Orkumarkaðir eru misjafnir eftir því hvort um olíu, kol, gas eða raforku er að ræða. Olía og kol hafa verið seld á heimsmarkaðsverði og það breytist tæplega þótt land sem framleiðir þessa orkugjafa gangi í ESB. Um gas hafa gilt sömu lögmál, þegar það er selt í geymum. Innan Evrópu er það hins vegar aðallega selt um gasleiðslur. Þá eru gerðir samningar til langs tíma, oft milli framleiðanda í einu landi og dreifingarfyrirtækis í öðru. Slíkt hefur í för með sér vissa einokunaraðstöðu og iðulega óheppilega verðlagningu í þjóðhagslegu tilliti. Rætt hefur verið um það innan ESB að draga úr einokun á gasmörkuðum og koma á meiri samkeppni. Það er ekki einfalt í framkvæmd.

¹⁷ Cecchini (1988).

¹⁸ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (1993).

¹⁹ Sjá t.d. Utenriksdepartmentet (1994a).

Raforkumarkaðurinn er að mörgu leyti hliðstæður gasmarkaðnum. Þar er iðulega um að ræða fáa stóra framleiðslu- og dreifingaraðila með umtalsverða einokunaraðstöðu, m.a. á grundvelli einkaréttar til dreifingar á tilteknum svæðum. Í flestum Evrópulöndum er reynt er að halda gróða þessara aðila í skefjum með opinberu verðlagseftirliti. Stefnan innan Evrópu er að freista þess að auka samkeppni á þessu sviði. Tilgangurinn er að notendur fái orkuna á lægra verði og hagrætt verði í rekstri orkufyrirtækja. England og Noregur eru í fararbroddi í breytingum á raforkumarkaði sínum í átt til frjálsræðis. Reynt er að fylgja þeirri meginreglu að hvaða notandi sem er geti keypt raforku frá hvaða framleiðenda sem er. Notandi á rétt á því að fá raforkuna til sín um leiðslur rafveitu síns svæðis, enda þótt hún sé framleidd utan þess svæðis. Sem dæmi má taka að Hitaveita Suðurnesja gæti selt raforku til fyrirtækis á Ártúnshöfða en Rafmagnsveita Reykjavíkur myndi taka gjald fyrir flutninginn um sitt dreifikerfi. Þar með væru Hitaveita Suðurnesja og Landsvirkjun komin í samkeppni sem framleiðendur.

Staða okkar í þessum málum sem framleiðendur raforku breytist trúlega lítt við inngöngu Íslands í ESB, nema settir verði tollar á raforku sem flutt er til landa ESB. Hvað þá áhættu snertir, sem sennilega er lítil, er betra að vera innan sambandsins en utan.

Verðþróun á raforku í Evrópu hefur áhrif á möguleika okkar til þess að nýta íslenskar orkulindir. Lækkun orkuverðs t.a.m. vegna aukinnar samkeppni í Evrópu veikir okkar stöðu. Hækki verð á orku í Evrópu vegna orkuskorts, mengunartolla eða öðrum ástæðum batnar staða okkar sem framleiðendur og útflytjendur orku, hvort sem er með orkufrekri stóriðju hér á landi eða raforkusölu um sæstreng.

Meginatriðið er, að þessi þróun á orkumörkuðum Evrópu og staða Íslands sem orkusala til Evrópu er sennilega að mestu óháð aðild landsins að ESB. Þó má segja, að innan ESB hefðum við vissa aðstöðu til að hafa áhrif á stefnumörkun bandalagsins í orkumálum og staða okkar væri væntanlega tryggari hvað það snertir en ella.

2.2.3 Iðnaður og verslun

Erfitt er að meta áhrif ESB-aðildar á iðnað og verslun. Flestar formlegar hindranir á samkeppni erlendis frá hverfa með EES- og GATT-samningunum. ESB breytir litlu í því efni. ESB-aðild fylgir hins vegar alger fríverslun innan ESB svæðisins og sameiginleg ytri tollastefna. Hvort tveggja hefur væntanlega áhrif á þróun iðnaðar og verslunar á Íslandi. ESB-aðild skapar ýmsum fyrirtækjum og iðngreinum ný tækifæri, en hún felur jafnframt í sér

aukna samkeppni erlendis frá og minnkar möguleikana utan ESB. Niðurstaðan er því óviss, sérstaklega þegar til langs tíma er litið.

2.3 Viðskiptastefna ESB

Innan ESB er fríverslun í höfuðatriðum og ekki er tollaefirlit með viðskiptum milli einstakra ESB-ríkja. Á hinn bóginn rekur ESB sameiginlega viðskipta- og tollastefnu gagnvart löndum utan bandalagsins.

Stærstur hluti utanríkisverslunar Íslendinga er við ríki EES, og þá aðallega ríki ESB. Ef af inngöngu EFTA-ríkjanna í ESB verður um næstu áramót munu a.m.k. 70% utanríkisviðskipta þjóðarinnar verða við aðildarríki ESB. Til samanburðar má geta þess að árið 1992 fóru um 12% vöruútflutnings landsmanna og til aðildarlanda NAFTA og og innan við 10% vöruinnflutnings kom þaðan.

Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar er að finna ýtarlega umfjöllun um þær viðskiptareglur og samninga sem breytast við ESB-aðild. Hér verður því stiklað á stóru.

Með EES-samningnum hafa íslenskar viðskiptareglur aðlagast að mestu leyti ESB-reglunum með nokkrum undantekningum. Þær helstu eru:

- Verslun með landbúnaðarvörur
- Upprunareglur
- Viðskipti við þriðja ríki

Viðskiptastefna ESB gerir ráð fyrir frjálsum flæði vöru og þjónustu, fjármagns, og vinnuafls. Kostir þessa eru tilgreindir í Cecchini-skýrslunni:

- Beinn ávinningur vegna minni viðskiptahindrana og lækkandi framleiðslukostnaðar
- Óbeinn ávinningur vegna stærri markaða, stærðarhagkvæmni og samkeppni

Þar sem íslenska hagkerfið er ekki nema um 1/2000 af ESB verður ávinningur ESB-ríkja af fríverslun við Ísland vart mælanlegur. Aftur á móti er ávinningur Íslands af fríverslun við ESB töluverður. Þessi ávinningur kæmi til vegna:

- Meiri samkeppni á heimamarkaði

- Greiðari aðgangi að mörkuðum ESB
- Lækkun viðskiptakostnaðar

Á móti þessum ávinningi á viðskiptasviðinu kæmi hins vegar þjóðhagslegur kostnaður Íslands vegna hinnar sameiginlegu viðskiptastefnu ESB gagnvart þriðju ríkjum.

2.3.1 Innbyrðis vöruviðskipti ESB-ríkja

2.3.1.1 Tollar og vörugjöld

Öll viðskipti innan ESB eru tollfrjáls, þar með talin viðskipti með landbúnaðarvörur. Með EES-samningnum eru viðskipti milli ESB-ríkjanna og Íslands að mestu tollfrjáls og því nú þegar mjög lítið svigrúm fyrir íslensk stjórnvöld til að beita tollum eða öðrum beinum viðskiptahindrunum gagnvart innflutningi frá ESB og öfugt.

Með gildistöku EES-samningsins féllu flestir tollar af útflutningi íslenskra sjávarafurða til ESB niður. Enn eru þó tollar á ýmsum sjávarafurðum, sérstaklega þeim sem fullunnari eru. Þessir tollar féllu væntanlega niður með ESB-aðild og þar með sköpuðust hagstæðari skilyrði til fullvinnslu afurða úr fiski.

2.3.1.2 Aðrar viðskiptahindranir

Þrátt fyrir að viðskipti milli ESB ríkjanna eigi að vera hindrunarlaus eru á þeirri reglu nokkrar undantekningar. Í ákveðnum greinum hefur t.a.m. verið veittur frestur á gildistöku frjáls markaðar. Á það t.d. við um flugmál.

Ekki er heimilt að beita tæknilegum viðskiptahindrunum innan ESB. Öðru máli gegnir um viðskipti við þriðja ríki. Þetta kom glögglega í ljós síðastliðinn vetur þegar Frakkar beittu tæknilegum hindrunum á innflutning fiskafurða frá löndum utan ESB, þ.á.m. einnig aðildarlöndum EES. Því má segja að full aðild að ESB tryggi viðskiptahagsmunum Íslands betur en EES-samningurinn.

2.3.1.3 Upprunareglur og tollskoðun

Vörustreymi milli einstakra ESB ríkja innbyrðis er hvorki háð tollum né landamæraeftirliti og innflutningur frá þriðja landi er eingöngu tollskoðaður þar sem varan kemur fyrst að landamærum sambandsins. Í Checchini-skýrslunni er áætlað að sparnaður

vegna lækkunar viðskiptakostnaðar af þessum ástæðum nemi um 0,4% af landsframleiðslu og hafi einnig í för með sér um 1% lækkun verðlags. Viðskiptakostnaður lækkar vegna þess að ekki er nauðsynlegt að tollafgreiða vörur, leyfi ýmiss konar verða ónauðsynleg, heilbrigðiseftirlit við landamæri fellur almennt niður, o.s.frv.

Gerist Ísland aðili að ESB gæti landið notið góðs af þessum sparnaði. Með hliðsjón af umfangi milliríkjaviðskipta Íslands við ESB gæti orðið um umtalsverðar upphæðir að ræða, einkum þegar fram í sækir.

Þá ber að hafa í huga, að íslensk útflutningsfyrirtæki greiða hluta af núverandi kostnaði við innflutningseftirlit ESB, þrátt fyrir EES samninginn. Raunar er óljóst, að hve miklu leyti þessi kostnaður er endanlega borinn af evrópskum neytendum í formi hærra vöruverðs.²⁰ Sá viðbótarkostnaður, sem íslensk fyrirtæki, einkum ið- og þjónustufyrirtæki, kunna að bera af þessum sökum getur hins vegar verið umtalsverður og skert samkeppnisstöðu þeirra í Evrópu.

2.3.2 Viðskipti við þriðja ríki

Viðskiptastefna Íslands og ESB eiga það sammerkt að innflutningsfrelsi er takmarkað.²¹ Hérlandis er viðskiptahömlum fyrst og fremst beitt til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð. Um 9% af tekjum ríkissjóðs eru tollar og vörugjöld af innfluttum varningi. Innflutningsfrelsi er aðallega takmarkað af ESB til verndunar framleiðendum í ESB og fyrrverandi nýlendum ESB-ríkjanna. Talið er, að innflutningstakmarkanir ESB auki kostnað af viðskiptum við þriðju ríki um 5,6%.²²

Framkvæmdastjórn ESB ræður viðskipta- og tollastefnu ESB gagnvart ríkjum utan bandalagsins. Einstök ESB-ríki hafa ekki sjálfræði að þessu leyti. Í samræmi við þetta renna tollatekjur ESB ríkjanna til framkvæmdastjórnar ESB.²³ EES felur ekki í sér neinar kvaðir af þessu tagi. Af þessum sökum gæti fylgt því einhver viðbótarkostnaður fyrir Ísland að verða aðili að þessari viðskiptastefnu ESB. Jafnframt myndu verðhlutföll innflutnings brenglast nokkuð miðað við heimsmarkaðsverð með enn frekari þjóðhagslegum kostnaði fyrir Ísland. Hins vegar er rétt að taka það fram, að hér er aðeins um einn þátt heildaráhrifa aðildar að ESB að ræða. Jafnframt er vert að hafa í huga, að svigrúm ESB til að reka sjálfstæða viðskiptastefnu út á við takmarkast af núverandi GATT-samkomulagi og frekari þróun þess í

²⁰ Sér í lagi er líklegt, að evrópskir neytendur beri kostnað við innflutning sjávarafurða.

²¹ T.d. með landbúnaðarvörur, og tollar stýra í raun neyslu og takmarka þar með innflutningsfrelsi.

²² Sjá t.d. EG-Konsekvensutredningin, Samhállsekonómi (1994).

²³ Að frátalinni þóknun fyrir innheimtu tollanna. Sjá nánar 3. kafla.

fram tíðinni. Ennfremur er hugsanlegt að ESB nái hagstæðari viðskiptasamningum við þriðja ríki fyrir Íslands hönd, en Ísland gæti eitt sér.

2.3.3 Viðskipti við væntanleg aðildarríki ESB

Íslendingar hafa innflutningskvóta á nokkrum sjávarafurðum, og lambakjöti til þeirra EES-ríkja, sem nú hyggjast gerast fullgildir aðilar að ESB. Búast má við að þessir kvótar falli niður með inngöngu hinna EFTA-ríkjanna í ESB, nema um annað semjist.²⁴

2.4 Fjárfesting

Innan vébanda EBS er það grundvallaratriði, að ekki megi hindra fjárfestingu með vísan til þjóðernis. Að óbreyttum reglum gætu Íslendingar því ekki takmarkað fjárfestingu ESB ríkjanna hérlendis, ef þeir væru aðilar að ESB. Þetta á m.a. við um fjárfestingu í sjávarútvegi.

Útfærslan á þessu grundvallaratriði gæti hins vegar að einhverju leyti orðið sammingsatriði við ESB, þótt ólíklegt sé að varanlegar undanþágur fengjust. Fordæmi eru fyrir því innan ESB, að einstök lönd hafi fengið vissar undanþágur að þessu leyti. T.d. hafa Danir leyfi til að takmarka fjárfestingu útlendinga í sumarhúsum í Danmörku.²⁵

Kannanir sem gerðar hafa verið á afstöðu erlendra fjárfesta til fjárfestingar í EES-löndum²⁶ gefa til kynna, að þeir séu að öðru jöfnu fúsari til fjárfestinga í þeim ríkjum EES, sem eru einnig aðilar að ESB. Ástæður þessa eru helstar:

- EES-samningur gæti misst gildi sitt ef EFTA-ríkin samþykkja ekki nýjar reglur ESB
- Fyrirtæki geta gengið að því vísu að reglur um fjárfestingar sem og aðrar viðskiptareglur verði eins í öllum ESB-ríkjum

Þetta segir hins vegar lítið sem ekkert um áhrif ESB-aðildar á fjárfestingu hérlendis. Oafngreind atriði kunna að gera fjárfestingartækifæri á Íslandi vænlegri. Ýmsar vísbendingar eru hins vegar um, að fjárfestingartækifæri á Íslandi séu ekki ýkja glæsileg í alþjóðlegu samhengi. Á meðal slíkra vísbendinga má nefna, að erlendar fjárfestingar á Íslandi hafa verið

²⁴ Sjá nánar í skýrslu Alþjóðamálastofnunar.

²⁵ Sjá Stefán Már Stefánsson (1992), Fjárfestingarreglur: Ísland, EES og ESB eða skýrslu Alþjóðamálastofnunar.

²⁶ EG-Konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (1994).

afar litlar á undanförunum árum þrátt fyrir nokkra viðleitni til að hvetja til þeirra.²⁷ Þá hefur arðsemi íslenskra fyrirtækja að jafnaði verið allmiklu lægri en víðast erlendis. Þetta bendir til þess, að enda þótt ESB-aðild kunnist að gera fjárfestingartækifæri á Íslandi vænlegri kunnist enn að vera nokkuð í land, að þau verði samkeppnishæf við fjárfestingartækifæri annars staðar. Þá er þess að geta, að ESB-aðild greiðir væntanlega einnig fyrir fjárfestingum Íslendinga erlendis. Hvað áhrif ESB-aðildar á fjárfestingu hérlendis snertir, skiptir meginmáli (i) hver þróun fjárfestingar Íslendinga sjálfra verður, (ii) í hve miklum mæli hún leitar til útlanda og (iii) hvort útlendingar telji mörg vænleg fjárfestingartækifæri hér á landi.

2.5 Peningamál

2.5.1 Sameiginleg peningamálastefna

Innan ESB hefur töluverð áhersla verið lögð á sameiginlega peningamálastefnu, sem miðar að því að draga sem mest úr sveiflum á gengi gjaldmiðla ESB-ríkjanna innbyrðis. Hingað til hefur Evrópska myntsamstarfið (European Monetary System, EMS) verið helsta leiðin til að tryggja stöðugleika, og flest ESB-ríki láta gengi sitt fljóta innan vikmarka þess.

Í Maastricht-sáttmálanum er gert ráð fyrir evrópsku peningasambandi (European Monetary Union, EMU) með sameiginlegum gjaldmiðli og seðlabanka ESB-ríkja undir lok aldarinnar. Þó er ekki búist við að sameiginlegum gjaldmiðli verði komið á í fyrirsjáanlegri framtíð. Innan ESB eru skiptar skoðanir um stjórn peningamála. Því er ekki gert ráð fyrir að ESB-ríkin geti komið sér saman um sameiginlega peningamálastefnu í bráð. Ekki er ólíklegt að einhver ríki innan ESB komi sér saman um sameiginlegan gjaldmiðil, en önnur muni fyrst í stað kjósa að reka sjálfstæða peningastefnu.

Sameiginleg peningamálastefna ESB þyrfti ekki skipta miklu fyrir Ísland ef af inngöngu yrði, þar sem hvert ríki hefur sjálfræði um peningastefnu sína samkvæmt reglum ESB og Ísland tæki að auki þátt í mótun peningastefnu ESB.²⁸ Við frjálsa fjármagnsflutninga er erfiðara en ella að reka sjálfstæða peningastefnu, svo þátttaka í EMU gæti verið hagkvæmur kostur, m.a. vegna lægri áhættuþóknunar og viðskiptakostnaðar.

²⁷ Sbr. Seðlabanki Íslands (1994), bls. 3-4.

²⁸ Af þessum ástæðum telja Svíar í EG-Konsekvensutredningen, Samhállsekonomi (1994), að peningasambandið skipti ekki miklu máli fyrir ákvarðanaköku um ESB aðild.

2.5.2 Samræming þjóðhagsstærða

Í Maastricht-sáttmálanum er gert ráð fyrir að ESB ríkin leitist við að halda ýmsum þjóðhagstærðum eins svipuðum milli landa og unnt er, bæði til að viðhalda stöðugleika innan sambandsins og til undirbúnings peningasambandi. Það er athyglisvert, að Ísland er um þessar mundir eitt fárra ríkja Evrópu, sem fullnægir Maastricht-skilyrðunum um samræmingu þjóðhagsstærða. Stöðunni að þessu leyti er nánar lýst í Töflu 2.1.

Tafla 2.1 Stefnumörkun í samræmingu hagstærða - Maastricht samkomulagið

	<i>Hámarkshlutfall ESB</i>	<i>Ísland 1994*</i>
Rekstrarhalli hins opinbera	3,0%	2,9%
Hlutfall opinberra skulda af VLF	60%	55,6%
Verðbólga	3,7%	2,0%
Langtímvextir	7,9%	6%

* Áætlun.

Heimild: Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis 1994

3. ESB og fjármál Íslands

Aðild að Evrópusambandinu (ESB) þýðir þátttöku í sameiginlegum fjárlögum þess. Við aðild þyrftu Íslendingar að greiða til sameiginlegra sjóða sambandsins en á móti kæmu ýmis framlög vegna samstarfsverkefna ESB. Að öllum líkindum þyrftu Íslendingar að greiða meira til sjóða ESB en þeir fengju til baka úr þeim.

Í þessum kafla er fjallað um beinar fjárhagslegar afleiðingar hugsanlegrar aðildar Íslendinga að ESB. Hvert yrði framlag Íslands til sameiginlegra sjóða ESB og hvað fengju Íslendingar til baka. Einnig er litið á hugsanleg áhrif aðildar á afkomu ríkissjóðs. Í fyrsta hluta kaflans er litið á reglur ESB um tekjur þess og gjöld og þróun síðustu ára skoðuð. Í öðrum hluta eru líklegar beinar greiðslur Íslands til ESB áætlaðar. Þá er í þriðja hluta skoðað hversu mikið Íslendingar gætu átt von á að fá til baka frá ESB. Loks er í fjórða hluta lagt mat á hreint fjárflæði inn eða út úr landinu í kjölfar aðildar, þar sem annars vegar er litið á niðurstöðuna almennt fyrir þjóðfélagið og hins vegar fyrir ríkissjóð. Í fjórða hluta er jafnframt litið á hugsanleg óbein áhrif aðildar á ríkissjóð.

Helstu niðurstöður kaflans:

- Ef Ísland gerðist aðili að ESB þyrfti það að greiða u.þ.b. fimm milljarða króna á ári til sameiginlegra fjárlaga sambandsins. Framlagið byggir á fjórum tekjustofnum: Tekjum af tollum, innflutningsgjöldum af landbúnaðarvörum, hlutdeild í virðisaukaskatti og beinu framlagi sem skiptist á milli aðildaríkja eftir vergri þjóðarframleiðslu. Frá framlagi Íslands dragast u.þ.b. 270 milljónir króna sem eru áætlað árlegt framlag Íslands til stofnana og samstarfsverkefna í tengslum við EES.
- Á móti framlagi sínu fengi Ísland til baka styrki til landbúnaðar sem næmu um 2 til 3 milljörðum kr. á ári og styrki úr uppbyggingarsjóðum að fjárhæð á bilinu 1,2 til 1,5 milljarðar kr. á ári samkvæmt varlegu mati á umhverfisstyrkjum.²⁹ Hreinar greiðslur Íslands til sambandsins næmu samkvæmt þessu um 1,2 milljörðum króna á ári.
- Það fjármagn sem inn í landið kæmi frá ESB rynni í flestum tilvikum til annarra aðila en ríkissjóðs. Afkoma ríkissjóðs myndi því versna nokkuð, a.m.k. til skamms tíma.

²⁹ Hluti styrkja úr uppbyggingarsjóðunum rennur til landbúnaðar. Í 5. kafla er fjallað um styrki til landbúnaðar sérstaklega.

- Til viðbótar við beint framlag til ESB þarf móttframlag úr ríkissjóði vegna styrkja úr uppbyggingsjóðum og sumra styrkja til landbúnaðar. Hins vegar má á sama tíma vænta samdráttar í útgjöldum til landbúnaðarmála á öðrum sviðum vegna aðildar. Beinan kostnaðarauka við aðild fyrir ríkissjóð má því áætla 5 til 6,5 milljarða króna á ári eftir að aðlögun er lokið. Sameiginleg skattastefna ESB setur litlar sem engar formlegar skorður á íslenska skattkerfið. Helst er það fyrirkomulag áfengissöllumála sem þarf að endurskoða. Sú endurskoðun þarf ekki að fela í sér lækkun á áfengisverði.
- Líklegt er að Íslendingar fengju svipaðan aðlögunartíma og Noregur, Svíþjóð, Finnland og Austurríki á greiðslum til ESB, eða fjögur ár. Fyrstu ár aðildar mætti búast við að meira fé kæmi inn í landið frá ESB en greitt væri til þess.

3.1 Opnber fjármál ESB

3.1.1 Grundvallarreglur

Reglur ESB um fjármál þess byggjast á greinum 199 - 209 í Rómarsáttmálanum. Helstu reglur og hefðir sem gilda um gerð fjárlaga og fjármál almennt eru eftirfarandi:³⁰

1. *Sérhver útgjalda- og tekjuliður er skýrt afmarkaður* (e. principle of specification).
Þetta er gert til þess að tryggja að framkvæmd fjárhagsáætlana verði í samræmi við þau markmið sem sett hafa verið. Reikningum sambandsins er skipt í fjóra hluta, einn fyrir hverja meginstofnun sambandsins, þ.e. Evrópuþingið, ráðherraráðið, framkvæmdastjórnina og eftirlitsstofnunina. Skerfur framkvæmdastjórnarinnar er ólíkur hinum og langmikilvægastur. Honum er skipt í tvo hluta, annars vegar stjórnunarkostnað (A-hluta) og hins vegar kostnað sem tengist ýmsum sameiginlegum verkefnum sem styrkt eru af sjóðum sambandsins (B-hluta). B-hlutinn felur í sér u.þ.b. 95% af útgjöldum ESB.
2. *Fjárlögin eiga að ná til allra tekna og gjalda er skipta máli*. Á þessu eru þó undantekningar. Fjárreiður Kola- og stálbandalagsins, Evrópska þróunarsjóðsins og lánastofnana eru utan almennra fjárlaga ESB.
3. *Engar tekjur ESB skulu eyrnamerktaðar ákveðnum verkefnum*. Sérhvern tekjustofn má nota til að kosta hvaða verkefni sem er. Á þessu eru þó undantekningar.
4. *Reikningsárið er eitt almanaksár frá 1. janúar til 31. desember ár hvert*. Eftir að tekið var upp kerfi sjálfstæðra tekjustofna var nauðsynlegt að skipuleggja fjármál ESB lengra fram í tímann. Framkvæmdastjórninni var því falið að gera fjárhagsáætlun fyrir

³⁰ Það er eiginlega rangnefni að tala um fjárlög Evrópusambandsins (e. budget of the Communities), því í raun samanstendur Evrópusambandið af þremur lögaðilum, Efnahagsbandalagi Evrópu, Kola- og stálbandalaginu og Kjarnorkubandalaginu, og væri því réttara að segja að mörg fjárlög séu í gangi. Til einföldunar verður hér samt sem áður talað um fjárlögin eins og um eina heild væri að ræða.

þrjú ár í senn. Nú hefur verið tekin upp sú venja að gera áætlanir enn lengra fram í tímann. Sú áætlun sem nú er starfað eftir nær frá 1993 til 1999.

5. *Greiðsluöfnuður*. Aðildarlöndin skulu greiða í sameiginlega sjóði, með beinum hætti í hlutfalli við þjóðarframleiðslu, ef endar ná ekki saman (Rómarsáttmálinn, 199. liður).
6. *Greiðslueining (e. unit of account) er ECU*, evrópska mynteiningin eða eka á íslensku.³¹

Afgreiðsla fjárlaga ESB, bæði hvað varðar heildarupphæðir og skiptingu milli einstakra liða, er langt og flókið ferli. Fyrstu drög eru undirbúin af framkvæmdastjórninni, þar sem tekið er tillit til fyrri skuldbindinga, væntanlegra tekna og helstu áherslna, sem ráðherraráðið og Evrópuþingið hafa ákveðið. Eftir að drögin hafa verið samþykkt í framkvæmdastjórninni eru þau lögð fyrir ráðherraráðið. Þar fer fram gagnræða um þau og breytingar eru gerðar áður en að 2. drög eru lögð fyrir Evrópuþingið.

Evrópuþingið hefur vald til að hafna fjárhagsáætluninni í heild og hefur nokkrum sinnum nýtt sér það vegna andstöðu, bæði við umfang og áherslur. Evrópuþingið gegnir mikilvægu hlutverki við að fylgjast með því hvernig fé Evrópusambandsins er varið.

3.1.2 Tekjur ESB

Fram til 1970 var tekjuöflun EB á þann veg að aðildarríkin, sem þá voru sex, greiddu tiltekið hlutfall af eigin landsframleiðslu í sameiginlega sjóði. Það ár var ákveðið að setja EB sjálfstæða tekjustofna, sem skipta má í þrjá flokka:

1. Tolla innheimta á landamærum EB
2. Gjald á innfluttar landbúnaðarafurðir og sykur
3. Hlutdeild í virðisaukaskatti aðildarríkjanna

Þessi ákvörðun markaði þáttaskil í fjármálasögu EB. Sameiginlegir sjóðir voru ekki lengur háðir framlögum einstakra ríkja heldur höfðu þeir eigin tekjustofna. Í samanburði við

³¹ Gilli (1993), 2. kafli.

aðrar alþjóðlegar stofnanir, s.s. Sameinuðu þjóðirnar, þar sem einstök ríki eru stundum treg til að greiða sinn hlut, er þetta kerfi skilvirkara.³²

Samkvæmt þessu kerfi fellur greiðslubyrði mjög misjafnlega á einstök ríki. T.d. greiða lönd sem stunda mikil milliríkjavíðskipti hlutfallslega meira til ESB vegna þess að allar tolltekjur renna til sameiginlegra sjóða ESB. Ef horft er á greiðslurnar sem hlutfall af landsframleiðslu, felur greiðsla hluta-virðisaukaskatts til ESB í sér meiri álögur á fátæk ríki en rík. Ástæðan er sú að neysla er yfirleitt hlutfallslega meiri í fátækum löndum en ríkum (sjá t.d. töflu 3.4).

Árið 1988, eftir deilur um það hvernig taka ætti á ört vaxandi útgjöldum EB, var ákveðið að tillögu framkvæmdastjórnarinnar að takmarka útgjöld EB við 1,2% af samanlagðri vergri þjóðarframleiðslu (VÞF) aðildarríkjanna. Þetta hlutfall átti svo að hækka lítillega þannig að útgjöld gætu aukist um u.þ.b. 15% á næstu fjórum árum. Hagvöxtur í EB varð hins vegar meiri en ráð var fyrir gert og urðu útgjöld EB því aðeins 1,15% af samanlagðri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna árið 1992.³³

Til þess að fjármagna útgjöld innan þessa ramma þurfti nýja tekjustofna. Því var ákveðið að það sem á vantaði, þegar innheimt hefði verið samkvæmt eldri tekjustofnum, yrði greitt með beinum greiðslum frá aðildarlöndunum sem hlutfall af VÞF þeirra (VÞF-framlag). Þessar greiðslur voru og eru enn mjög sveiflukenndar, því þeim er aðeins ætlað að fjármagna mismuninn milli þess sem tekjustofnarnir þrír frá 1970 gefa af sér og heildarútgjalda ESB. Til dæmis þurfti ekkert slíkt framlag árið 1990 en árin 1991 og 1992 var VÞF framlagið u.þ.b. 13% af heildartekjum ESB og rúmlega 20% árið 1993.³⁴

Ýmislegt bendir til að þessar beinu greiðslur eigi eftir að aukast í framtíðinni og skiptir þar tvennt mestu máli. Í fyrsta lagi hafa hinir hefðbundnu tekjustofnar ESB, tollar og innflutningsgjöld á landbúnaðarafurðir, dregist mikið saman á undanförunum árum. Til að mynda komu meira en 60% tekna ESB árið 1977 frá þessum tveimur tekjustofnum en nú er hlutdeild þeirra í tekjuöfluninni minni en fjórðungur. Þetta stafar meðal annars af því að innflutningur landbúnaðarafurða hefur minnkað, þar sem framleiðsla ESB-ríkja hefur aukist jafnt og þétt á tímabilinu. Nú er svo komið að umframframleiðsla er á mörgum landbúnaðarafurðum innan ESB. Frekari tollalækkanir í kjölfar Úrúgvælotunnar munu einnig flýta þessari þróun. Í öðru lagi er það stefna framkvæmdastjórnar ESB að draga úr vægi

³² Shackleton (1993).

³³ Shackleton (1993).

virðisaukaskatts í tekjuöflun ESB í þeim tilgangi að færa greiðslubyrði frá verr settum löndum til hinna betur settu. Tilkoma VPF-framlagsins hefur valdið því að tekjur ESB eru ekki lengur eins sjálfstæðar og þær voru strax eftir breytingarnar 1970, en á hinn bóginn greiða aðildarlöndin til sameiginlegra sjóða meira í samræmi við eigin tekjur.

Í febrúar 1992 lagði framkvæmdastjórnin fram nýja áætlun um fjármál sambandsins fyrir tímabilið 1993 til 1997, sem kölluð hefur verið 2. pakki Delors (e. Delors II packet). Sú áætlun miðast við samkomulagið frá 1988. Helstu tillögur áætlunarinnar voru: Áfram skyldi miðað við að útgjöld yrðu ekki meiri en sem nemur ákveðnum hundradshluta af þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna, en ykist þó úr 1,2% í 1,37% á árunum 1993 til 1997, sjá töflu 3.1. Minnka skyldi mikilvægi virðisaukaskatts sem tekjustofns þannig að skatthlutfallið sem rynni til ESB lækkaði úr 1,4% í 1% og leggja þeim mun meiri áherslu á bein framlög aðildarríkjanna. Bæði þessi atriði vöktu miklar deilur og voru efnaðri lönd ESB helst andsnúin þessum tillögum. Í stórum dráttum voru tvö sjónarmið á lofti. Annars vegar vildu fátækari löndin fá hjálp til að tryggja virka þátttöku í aukinni efnahagssamvinnu. Hins vegar lögðu önnur lönd, einkum Ítalía og Belgía, áherslu á að VPF væri ekki endilega besti mælikvarðinn á greiðslugetu landa og rökstuddu mál sitt með því að benda á hve langt þau ættu í land með að uppfylla markmið Maastricht um jöfnuð í ríkisbúskap.³⁵

Á Edinborgarfundinum í nóvember 1992 var samþykkt málamiðlun sem byggðist á Delors II pakkanum að mestu leyti, en útgjöld voru skorin niður. Helstu niðurstöður er varða tekjur ESB voru þessar:

- Tímabil fjárhagsáætlunarinnar var lengt þannig að áætlunin nær til 1999.
- Útgjöld eiga að vaxa í 1,27% af VPF að hámarki árið 1999 en ekki 1,37% eins og framkvæmdastjórnin hafði lagt til.
- Frá 1995 til 1999 mun þak á virðisaukaskatti sem rennur til ESB sem hlutfall af skattstofni lækka úr 1,4% í 1% og þar með auka hlut efnaðra ríkja í fjármögnun ESB.

³⁴ Commission of the European Communities (1993a).

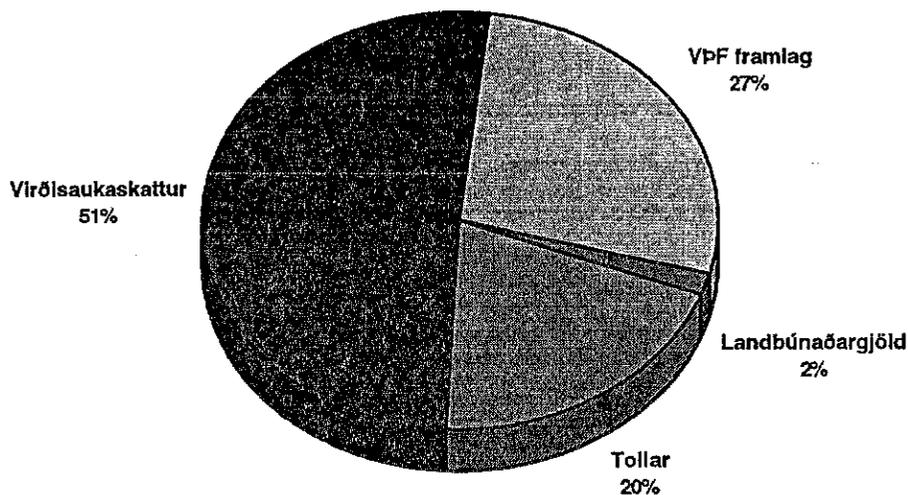
³⁵ Scott (1993).

- Hámark virðisaukaskattsstofns sem hlutfall af þjóðarframleiðslu lækkar úr 55% í 50%. Þetta gildir þó aðeins fyrir þau lönd þar sem þjóðarframleiðsla á mann er undir 90% af meðaltali í ESB.³⁶

Í umræðum um fjármál sambandsins hefur komið upp sú hugmynd að leggja á sérstakan skatt sem fimmta tekjustofn, en hún hefur fengið misjafnar undirtektir. Hugmyndin verður þó frekar til umræðu við gerð næstu langtímafjárhagsáætlunar árið 1999. Óháð nefnd hagfræðinga sem skrifaði skýrslu fyrir framkvæmdastjórn ESB árið 1993 komst að þeirri niðurstöðu að annars konar fjármögnun ESB en nú gildir væri heppileg í ljósi framtíðaráforma ESB.. Sem hugsanlega tekjustofna nefna þeir sérstaklega hagnað sameiginlegs seðlabanka Evrópu, skatt á kolefnistvívildi (CO₂) og skatt á fyrirtæki.³⁷

Á mynd 3.1 má sjá hvernig tekjur ESB á árinu 1994 skiptast á milli tekjustofna en þróun síðustu tuttugu ára er sýnd á mynd 3.2 og 3.3. Sundurliðun eftir löndum má finna í viðauka.

Mynd 3.1 Skipting tekjustofna ESB 1994

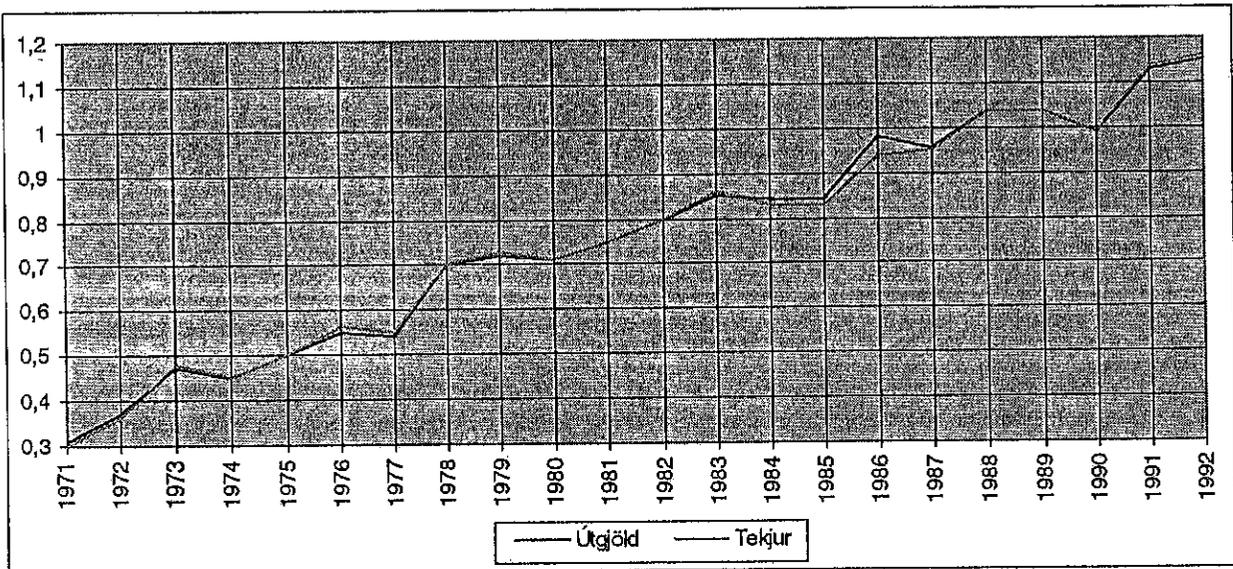


Heimild: European Parliament (1994).

³⁶ Scott (1993) og Commission of the European Communities (1993a).

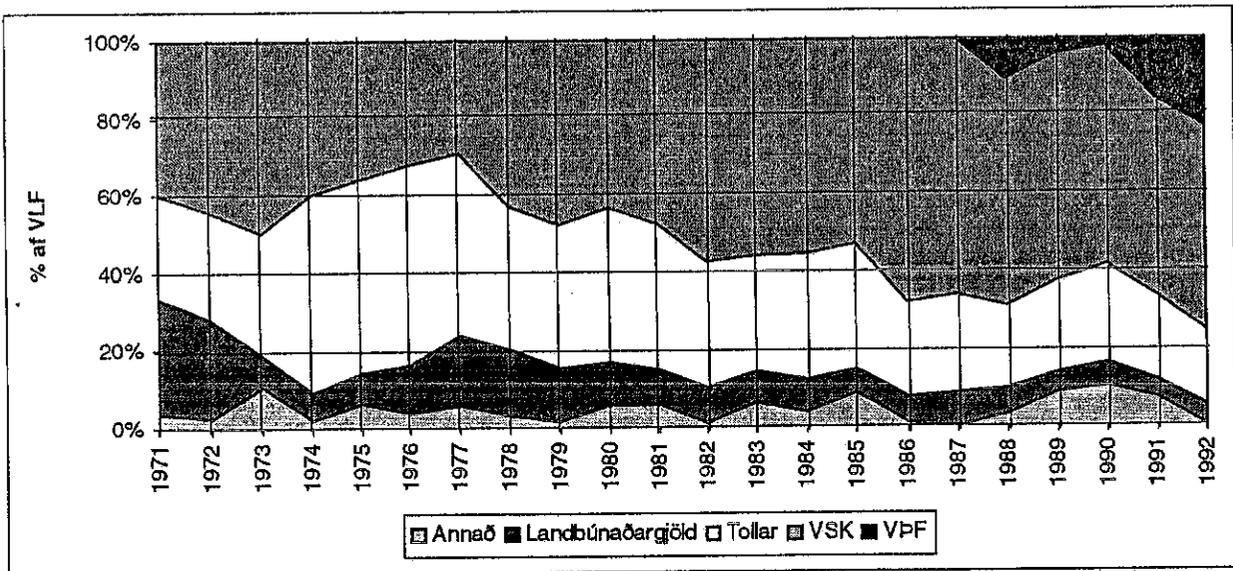
³⁷ Commission of the European Communities (1993a).

Mynd 3.2 Próun útgjalda og tekna ESB sem hlutfall af VLF, 1971 - 1992



Heimild: Commission of the European Communities (1993a).

Mynd 3.3 Skipting tekna ESB eftir tekjustofnum



Heimild: Commission of the European Communities (1993a).

3.1.3 Útgjöld

Útgjöld ESB árið 1994 eru áætluð 70.099 milljón ekur. Þak hefur verið sett á tekjustofna þannig að þeir mega ekki nema meiru en 1,2% af samanlögðum þjóðartekjum aðildarríkjanna 1993. Þetta hlutfall á að hækka í 1,27% 1999 samkvæmt Edinborgarsamkomulaginu.

³⁸ Shackleton (1993).

Útgjöldin hafa vaxið jafnt og þétt síðustu tvo áratugi frá því að vera um 0,3% af VLF 1971 upp í tæp 1,2% nú.

Útgjöld ESB samsvara um 3% heildarríkisútgjalda aðildaríkjanna.³⁹ Stærstu útgjaldaliðir eru landbúnaður (50,1%), svæðastyrkir og þróunarsjóðir (32,4%),⁴⁰ aðgerðir og stuðningur við ríki utan bandalagsins (5,7%) og rannsóknir og þróun (3,7%). Stjórnunarkostnaður telst vera 4,9%.⁴¹

Stærstur hluti útgjalda Evrópusambandsins fer um sameiginlega sjóði. Þeir helstu eru: Landbúnaðarsjóðurinn (e. The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF), uppbyggingarsjóðirnir fjórir, (1) The European Regional Development Fund - ERDF, (2) The European Social Fund - ESF, (3) The Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG og (4) hluti EAGGF sem tengist uppbyggingarstarfi), Jöfnunarsjóðurinn (e. The Cohesion Fund), Evrópski þróunarsjóðurinn (e. The European Development Fund) og Evrópski fjárfestingabankinn (e. The European Investment Bank). Evrópski þróunarsjóðurinn og Evrópski fjárfestingabankinn eru þó ekki hluti af fjárlögum ESB.⁴²

Tafla 3.1 Útgjöld ESB 1970, 1980 og 1988 til 1993*

	1970	1980	1988	1989	1990	1991	1992 [†]	1993 [‡]
Heildarútgjöld (milljónir ekna)	3588	16484	42510	42281	45605	55327	59903	67971
Útgjöld á íbúa (ekur)	19	63	131	130	139	160	173	195
Útgjöld sem hlutfall af opinberum útgj. í ESB- löndunum 12, %	1,9	1,7	2,3	2,1	2,0	2,2	2,2	2,4
Árlegur vöxtur útgj., %				-0,5	7,9	21,3	8,3	13,5
Árlegur vöxtur ríkisútgjalda í ESB-löndunum 12, %			6	7,5	10,1	13,7	7,7	4,3
Útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu í ESB, %	0,74	0,80	1,05	0,96	0,96	1,07	1,10	1,21

* Evrópski þróunarsjóðurinn og Kola- og stálbandalagið meðtalín (þessar stofnanir eru ekki hluti af almennum fjárlögum ESB).

[†] Áætlun.

[‡] Samkvæmt fjárlögum 1993.

Heimild: Commission of the European Communities (1993c).

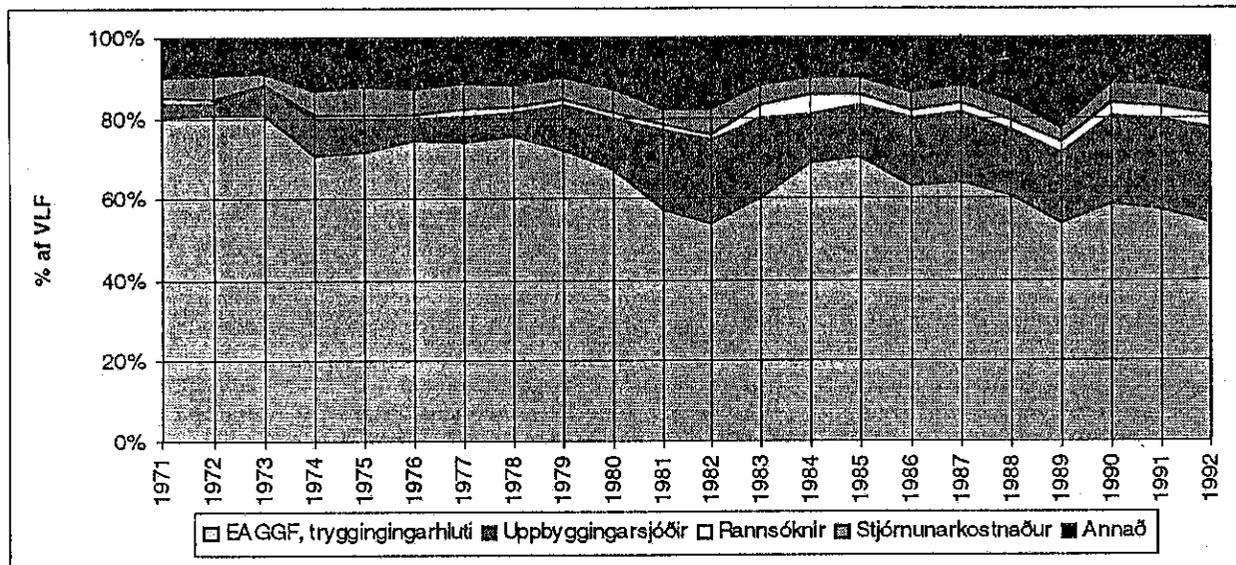
³⁹ Shackleton (1993).

⁴⁰ Útgjöld til sjávarútvegsmála er færð undir þessum lið, 0,5% af útgjöldum ESB.

⁴¹ Áætlun fyrir 1994, sbr. töflu 3.3.

⁴² Nánari umfjöllun um einstaka sjóði er að finna í 4. og 5. kafla og skýrslu Sjávarútvegsstofnunar.

Mynd 3.4 Skipting útgjalda ESB eftir málaflokkum



Heimild: Commission of the European Communities (1993a).

3.1.3.1 Landbúnaður og sjávarútvegur

Útgjöld til landbúnaðar, að meðtöldum sjávarútvegi, er langstærsti útgjaldaliður Evrópusambandsins. Samkvæmt endurskoðuðum reikningum EB frá 1992 námu útgjöld til landbúnaðar- og sjávarútvegsmála, ef frá eru talin útgjöld er teljast til uppbyggingarsjóðanna, 52,1% af heildarútgjöldum sambandsins. Þessi hluti hefur minnkað undanfarin ár. Í upphafi sjöunda áratugarins voru útgjöld til þessara málaflokka yfir 80% af heildarútgjöldum. Á næsta ári (1995) munu þessi útgjöld í fyrsta skipti verða undir helmingi heildarútgjalda eða 48,5%.⁴³ Þessi lækkun er m.a. afleiðing ákvörðunar, sem tekin var á Edinborgarfundinum 1992, um að útgjöld til landbúnaðarmála yxu ekki meira en sem næmi þremur fjórðu hlutum hagvaxtar. Með öðrum orðum hlutfallsleg aukning þeirri héldi ekki í við hagvöxt.⁴⁴

3.1.3.2 Uppbyggingar- og svæðastefna

Á eftir landbúnaði og sjávarútvegi eru uppbyggingarsjóðirnir fyrirferðarmestir í útgjöldum ESB. Samkvæmt fjárlögum ESB 1994 eru útgjöld til þessa málaflokks 32,4% af heildarútgjöldum sambandsins. Áhersla á þennan málaflokk hefur aukist að undanförmu.

Tilgangur uppbyggingar- og svæðastefnunnar er að jafna lífskjör á milli svæða, ekki ríkja, innan ESB. Einkum er lögð áhersla á innviðafjárfestingar, atvinnuþróun, endurskipulagningu í landbúnaði og sjávarútvegi og byggðaðróun. Sérstaklega er fjallað um

⁴³ Europa, 21. maí (1994), bls. 8.

⁴⁴ Commission of the European Communities (1993a), bls 21.

uppbyggingarstefnu ESB og áhrif hennar á Ísland við hugsanlega aðild í 4. kafla þessarar skýrslu og í skýrslu Sjávarútvegsstofnunar.

3.1.3.3 Rannsóknir og þróun

Útgjöld til rannsókna og þróunar eru lítil í samanburði við útgjöld til landbúnaðar- og sjávarútvegs mála. Engu að síður er um talsverðar upphæðir að tefla. Fjórða rammaáætlunin (e. Fourth Framework Programme) um rannsóknir og þróun sem gilda á fyrir 1994 til 1998 hefur nú nýlega verið samþykkt (5. maí 1994). Felur hún í sér útgjöld upp á 11 milljarða ekna á næstu fimm árum. Nú þegar hefur Evrópuþingið samþykkt 12 verkefnaflokka og búist er við að fleiri bætist við fljótlega.⁴⁵

Ísland sem aðili að EES-samningnum tekur að fullu þátt í þessum verkefnum og skiptir aðild að ESB litlu máli hvað þennan málaflokk varðar. Utan ESB á Ísland ekki eins góða möguleika á að hafa áhrif á formlega ákvörðunartöku eins og innan þess. Áætlað er að Ísland komi til með að greiða u.þ.b. 90 milljónir króna á ári til sameiginlegra verkefna á þessu sviði næstu árin⁴⁶

3.1.3.4 Önnur samstarfsverkefni

Mörg önnur samstarfsverkefni eru starfrækt á vegum Evrópusambandsins. Á mælikvarða fjárútláta eru þessi helst: Samgöngur, mennta- og æskulýðsmál, menningar-, orku-, umhverfis- og neytendamál, málefni innri markaðarins og samstarfsnet við önnur Evrópuríki. Þessi verkefni taka aðeins til lítils hluta af útgjöldum ESB (2,2% af heildarútgjöldum 1993). Aðild að ESB hefur litlar fjárhagslegar breytingar í för með sér, á þessu sviði.

3.1.3.5 Þróun útgjalda ESB til aldamóta

Á Edinborgarfundinum 1992 var útgjaldarammi ESB fram til aldamóta ákveðinn, sjá töflu 3.2. Þessi rammi er sem fyrr greinir byggður á Delors II tillögunum og miðast við markmið Maastricht-sáttmálans, um ríkisfjármál. Í Delors II tillögunum voru þrjú meginviðfangsefni skilgreind. *Efnahagsleg og félagsleg samheldni* (sbr. uppbyggingarsjóðina), *efling samkeppnisstöðu* (sbr. innri samstarfsverkefni, aðallega rannsóknir og þróun) og *aðstoð við ríki utan ESB* (sbr. ytri aðstoð, þróunaraðstoð).⁴⁷ Í töflu 3.3 sést hvernig aukin áhersla verður lögð á þessa þætti á kostnað landbúnaðarstefnunnar.

⁴⁵ Cordi focus (1994).

⁴⁶ Menntamálaráðuneytið

⁴⁷ Scott (1994), bls. 74.

Hversu langt verður gengið í að auka útgjöld ESB eftir næstu aldamót er erfitt að spá fyrir um. Í skýrslu ráðuneytis ESB sem fer með efnahags- og fjármál frá 1993, sem samin er af nefnd óháðra hagfræðinga, er því haldið fram að ekki þurfi að auka útgjöldin svo miklu nemi, ef frekari hagræðing í landbúnaðarkerfinu eigi sér stað. Þar er því haldið fram að útgjöld sem nema innan við 2% af landsframleiðslu ESB-ríkjanna dugi til að uppfylla markmið Maastricht-sáttmálans. Auk samdráttar í útgjöldum til landbúnaðarmála er lagt til í skýrslunni að lögð verði enn frekari áhersla á þau þrjú viðfangsefni, sem nefnd voru hér að framan.

Tafla 3.2 Útgjaldarammi ESB, samþykktur í Edinborg 1992
milljónir ekna á verðlagi 1992

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Landbúnaður (verðtryggingarhl. EAGGF)	35.230	35.095	35.722	36.364	37.023	37.697	38.389
Uppbyggingaraðgerðir	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
- Jöfnunarsjóðurinn	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
- Uppbyggingarsjóðirnir	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
Innri samstarfsverkefni	3.940	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
Ytri aðgerðir	3.950	4.000	4.280	4.560	4.830	5.180	5.600
Stjórnunarkostnaður	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
Varasjóður	1.500	1.500	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100
Heildarútgjöld	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089
Tekjur sem afla þarf frá aðildarlöndum	65.908	67.036	69.150	71.290	74.491	77.249	80.114
Útgjöld sem hlutfall af VÞF	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Vikmörk vegna óvæntra útgjalda		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Hámark útgjalda (% VÞF)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Heimild: European Council in Edinburgh, 11.- 12. desember 1992.

3.2 Væntanlegar greiðslur Íslands til ESB

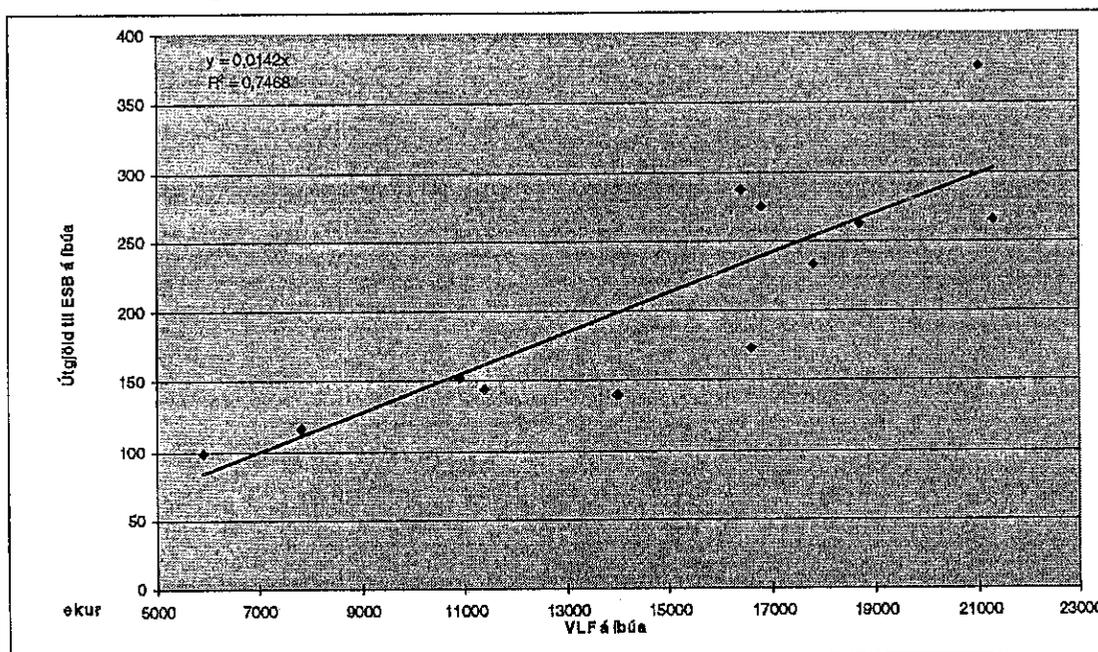
Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því hvað Ísland þyrfti að greiða til sameiginlegra sjóða ESB ef af aðild yrði. Í þessum undirkafla verður reynt að áætla hvert heildarframlag

Íslendinga gæti orðið við hugsanlega inngöngu í ESB. Allar tölur sem hér fara á eftir miðast við verðlag 1994 og gengi helstu gjaldmiðla í júlí 1994 nema annað sé tekið fram. Tölur eru miðaðar við eitt ár og er 1995 notað sem grunnár hvað varðar skiptingu tekjustofna ESB.

3.2.1 Línuleg nálgun

Ef lítið er á mynd 3.4 sést, eins og fram hefur komið hér að framan, að aðildarríki greiða ekki í beinu hlutfalli af landsframleiðslu til ESB. Aðrir þættir hafa jafnframt áhrif, s.s. hversu alþjóðaviðskipti eru mikilvæg og hlutur neyslu í þjóðarframleiðslunni stór. Ef metin er aðfallsjafna sést að meðalgreiðslur aðildarríkja til ESB eru rúm 1,4 % af landsframleiðslu⁴⁸. Ef þessu meðalhlutfalli er beitt á Ísland má áætla að greiðslur til ESB yrðu u.þ.b. 5.600 milljónir á ári.⁴⁹ Nokkur breytileiki er þó til staðar og greiða einstök lönd á bilinu 1% til 1,8% af landsframleiðslu til ESB og því er erfitt að meta greiðslur Íslands til ESB á fullnægjandi hátt með meðaltalinu. Hægt er að búa til öryggismörk fyrir þessar greiðslur á grundvelli staðalfráviks aðfallsjöfnunar. 95% öryggismörk fyrir greiðslur Íslands til ESB eru 4.950 til 6.300.

Mynd 3.5 Samspil heildarútgjalda til ESB og VLF



Heimild: European Parliament (1993) og EUROSTAT (1994).

⁴⁸ Þessi háa prósentu er ekki í ósamræmi við það sem áður hefur komið fram, því hér eru greiðslur einstakra ríkja ekki vegnar saman með landsframleiðslu.

⁴⁹ Byggt á landsframleiðslu 1993.

3.2.2 Niðurstaða Norðmanna, Svía og Finna

Framlag þeirra EFTA-ríkja, sem sótt hafa um aðild að ESB liggur ekki endanlega fyrir og mun ekki verða endanlega ákveðið fyrr en fjárhagsáætlanir ESB verða endurskoðaðar eftir fjölgun aðildarríkja. Framkvæmdastjórnin mun leggja fram tillögu um viðbótarfjárhagsáætlun þegar ljóst er hverjir verða aðilar að ESB í byrjun árs 1995.⁵⁰ Þeir útreikningar, sem gerðir hafa verið um væntanlegar greiðslur, byggja á samningsniðurstöðunum og reglum ESB um fjármál þess.

Í Svíþjóð er gengið út frá skiptingu milli tekjustofna eins og þeir koma líklega til með að verða árið 1995. Heildarframlag Svía mun að öllum líkindum samsvara 4% af ríkisútgjöldum þeirra og 2% af útgjöldum hins opinbera (sveitarfélög meðtalin) á ári eða 18,3 milljörðum sænskra króna árið 1995, ef ekki er tekið tillit til aðlögunartímabils.

Svíum reyndist erfitt að vinna kröfunni um aðlögunartímabil fylgi. Samningamönnum Svía tókst þó að fá samþykka lækkun á greiðslum til sjóða ESB fjögur fyrstu árin (greiðslurnar lækka um 4,4 milljarða SEK 1995, 3,9 milljarða SEK 1996, 0,7 milljarða 1997 og 0,3 milljarða 1998). Ef engin aðlögun hefði verið samþykkt þyrftu Svíar að greiða 2.100 SEK fyrir hvern íbúa á ári brúttó, en munu hins vegar greiða 1.600 SEK á mann árið 1995 (13,9 milljarða SEK í heild).⁵¹

Norðmenn fá aðlögun í fjögur ár líkt og Svíar. Samanlagt lækkar framlag Norðmanna þessi fjögur ár um 3 milljarða NOK fyrir vikið miðað við framtíðargreiðslur. Líkt og hjá Svíum lækkar framlagið mest tvö fyrstu árin. Samkvæmt áætlunum norska fjármálaráðuneytisins verður heildarframlag Norðmanna, ef ekki er tekið tillit til aðlögunartímabils, 9,2 milljarðar NOK á ári. Heildarframlagið nemur u.þ.b. 1.800 NOK á íbúa eftir að tekið hefur verið tillit til aðlögunartímabils. Eftir aðlögun má búast við að greiðslur nemi um það bil 1.950 NOK á hvern íbúa.⁵²

Finnar munu greiða u.þ.b. 6,3 milljarða finnskra marka á ári til ESB. Þeir fá þó aðlögunartíma líkt og Norðmenn og Svíar og lækka greiðslur þeirra um samtals 2.810 milljarða finnskra marka á fjórum árum.

⁵⁰ Utrikesdepartementet (1994a), bls. 229.

⁵¹ Ibid, bls. 229.

⁵² Utenriksdepartementet (1994b), Finansdepartementet, pressemelding, mars 1994, bls. 2.

Tafla 3.3 Heildarútgjöld ríkja til sjóða ESB á mann 1995

<i>Land</i>	<i>Ísl. krónur á mann</i>
Holland	24.300
Belgía	23.400
Danmörk	22.500
Þýskaland	21.600
Lúxemborg	20.700
Frakkland	19.800
Noregur	
fyrsta árið	18.000
eftir aðlögun	19.500
Ísland*	
fyrsta árið	16.000
eftir aðlögun	19.200
Svíþjóð	
fyrsta árið	14.400
eftir aðlögun	18.900
Finnland	
fyrsta árið	13.600
eftir aðlögun	16.500
Ítalía	14.400
Spánn	11.700
Bretland	11.700
Portúgal	9.000
Grikkland	8.100
Írland	2.700

* Sjá áætlun fyrir Ísland hér að neðan.

Heimild: Utrikesdepartementet (1994c), bls. 30, Utenriksdepartementet (1994b) og Ministry of Trade and Industry, Finland (1994).

Tafla 3.3 sýnir áætlað heildarframlag Norðmanna, Svía og Finna, með og án tillits til endurgreiðslna vegna aðlögunar, í samanburði við framlag núverandi ESB-landa. Ef marka má útreikning opinberra aðila í löndunum þremur verður framlag þeirra í meðallagi miðað við þau lönd sem fyrir eru. Ef greiðslur Íslendinga yrðu eitthvað í líkingu við þetta myndu Íslendingar greiða u.þ.b. 5 milljarða króna til ESB. En óvíst er hvort aðstæður á Íslandi séu sambærilegar við Norðurlöndin að þessu leyti. Nauðsynlegt er að skoða hvernig hver og einn tekjustofn ESB snertir Ísland.

3.2.3 Greiðslur Íslands til ESB

Eftirfarandi útreikningar taka mið af viðbótarútgjöldum hins opinbera vegna aðildar að Evrópusambandinu. Með viðbótarútgjöldum er átt við ný útgjöld sem koma til við aðild og

tapaðar tekjur. Hér er aðeins miðað við útgjöld hins opinbera, en niðurstaðan fyrir hagkerfið í heild getur verið allt önnur.

Tollar og innflutningsgjöld

Ef af inngöngu Íslands í ESB yrði, rynnu allar tekjur af sameiginlegum ytri tollum ESB til sjóða sambandsins að frátalinni 10% þóknun fyrir innheimtu. Ríkissjóður tapar því tekjum sem nema u.þ.b. 1.000 milljónum króna vegna þessa.⁵³ Rétt er að miða við núverandi tekjur Íslendinga af tollum þegar kostnaður við aðild er skoðaður, því það eru þær tekjur sem myndu tapast. Innflutningsgjöld af landbúnaðarafurðum og sykri, sem eru sérstakur tekjustofn ESB, eru hér taldar með öðrum tollum og þarf því ekki að tiltaka sérstaklega.

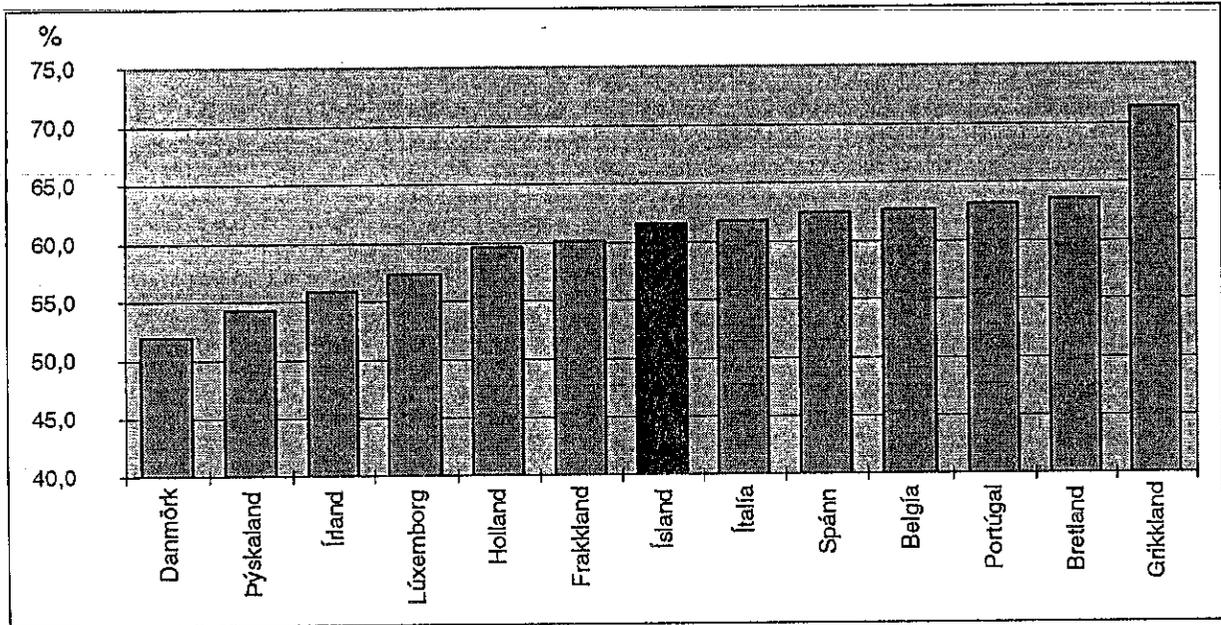
Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattskerfið á Íslandi er nokkuð frábrugðið þeim kerfum sem í gildi eru í öðrum Evrópulöndum. Hér á landi eru mun fleiri undanþágur frá virðisaukaskatti (VSK) en almennt gerist í ESB og skatthlutfallið hærra. Sá hluti virðisaukattsins, sem ESB tekur til sín, byggist hins vegar á samræmdum skattstofni svo að tekið er tillit til mismunandi undanþága. Það sem helst ræður því hve mikið hvert ríki greiðir til ESB í virðisaukaskatt er neysluhlutfallið í viðkomandi landi. Einkaneysla á mann sem hlutfall af landsframleiðslu er síst meiri hér á landi en almennt gerist í Evrópu. Árið 1991 nam einkaneysla á mann 61,5% af landsframleiðslu en sex lönd Evrópusambandsins höfðu hærra hlutfall, Bretland, Belgía, Portúgal, Spánn, Grikkland og Ítalía, sbr. mynd 3.6.⁵⁴ Því mætti ætla að samræmdur VSK-skattstofn á Íslandi yrði svipaður og að meðaltali í ESB, eða 50,5% af VÞF, sbr. töflu 3.4. Þjóðarframleiðsla á Íslandi er áætluð 383.629 milljónir á árinu 1994 og 50,5% af þeirri upphæð eru 193.732 milljónir. Eins og kom fram hér að framan greiða aðildarríkin 1,4% af þessum skattstofni til ESB. Hlutfallið á hins vegar eftir að lækka jafnt og þétt í 1% árið 1999. Ef 1995 er notað sem viðmiðunarár er því eðlilegt að nota hlutfallið 1,4% sem þýðir VSK-framlag sem nemur 2.712 milljónum króna. Samkvæmt reglum ESB getur samræmdur virðisaukaskattstofn aldrei orðið hærri en 55% af þjóðarframleiðslu, en yrði VSK-skattstofn fyrir Ísland reiknaður svo hár yrði framlag Íslands tæpir 3 milljarðar króna.

⁵³ Samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir 1994 eru tekjur af tollum áætlaðar 1.125 milljónir króna. Frá eru dregin 10% af innheimtum gjöldum fyrir ESB vegna innheimtukostnaðar. Þar sem tollar ESB eru hærri en á Íslandi verður frádrátturinn meiri en 10% af tekjum íslenska ríkisins af tollum.

⁵⁴ Byggt á tölum frá 1991, OECD (1994).

Mynd 3.6 Einkaneysla sem hlutfall af landsframleiðslu á Íslandi og í löndum ESB, 1991



Heimild: OECD (1994).

Tafla 3.4 VSK skattstofn sem hlutfall af VPF, 1991

Land	Hlutfall VSK-skattstofns af VLF, án tillits til hámarks	Hlutfall VSK-skattstofns af VLF, m.t.t. hámarks
Belgía	46,6	46,6
Danmörk	42,8	42,8
Þýskaland	48,6	48,6
Grikkland	56,5	50,0
Spánn	52,3	52,3
Frakkland	52,6	52,6
Írland	67,2	55,0
Ítalía	40,6	40,6
Lúxemborg	66,0	55,0
Holland	50,3	50,3
Portúgal	67,6	55,0
Bretland	60,8	55,0
Meðaltal	50,5	49,3

Heimild: Commission of the European Communities (1993a), bls. 81.

VPF-framlag

Fjórði tekjustofninn er beint framlag aðildarríkjanna, þar sem greiðslur skiptast í samræmi við verga þjóðarframleiðslu ríkjanna. Þetta framlag, sem kallað hefur verið VPF-framlagið, getur verið mjög breytilegt milli ára vegna þess að árleg fjárlög ESB mega ekki

skila halla. VÞF-framlagið er því notað til að loka öllum hugsanlegum fjárlagagötum. Af þessum sökum er erfitt að meta hve stór þessi tekjustofn verður í fjárlögum ESB í framtíðinni. Ef miðað er við áætlanir Svía um heildarviðbótarfjárför ESB árið 1995 gæti framlag Íslands orðið u.þ.b. 1.470 milljónir króna miðað við það ár.⁵⁵

Aðrar greiðslur

Íslendingar verða einnig að greiða til Evrópska fjárfestingabankans (e. European Investment Fund) ef þeir gerast aðilar að ESB. Ef tekið er mið af umsömdu framlagi EFTA-ríkjanna fjögurra, yrði framlag Íslendinga fyrstu árin eftir inngöngu um það bil 140 milljónir króna.⁵⁶ Ekki liggur fyrir hvort Ísland þyrfti að greiða til Evrópska þróunarsjóðsins (þróunaraðstoð). Loks er gert ráð fyrir að Ísland þurfi ekki að greiða í sjóði Kola- og stálbandalagsins.

Niðurstaða

Þegar allt er saman talið má áætla að viðbótarútgjöld ríkissjóðs vegna aðildar að Evrópusambandinu gætu numið u.þ.b. 5,3 milljörðum króna á ári á verðlagi 1994. Líta verður á þessa tölu sem áætlun, sem getur breyst að einhverju marki. Samkvæmt framtíðaráætlunum ESB verður meiri áhersla lögð á fjórða tekjustofninn, VÞF-framlagið, í framtíðinni. Þetta þýðir að framlag Íslendinga kæmi að öllum líkindum til með að hækka eitthvað í nánustu framtíð. Ómögulegt er þó á þessari stundu að áætla hve mikil sú hækkun yrði.

Til þess að átta sig á viðbótarkostnaði við ESB-aðild er rétt að draga frá þessari tölu ýmsar fjárhagslegar skuldbindingar sem Ísland hefur nú þegar gert sem aðili að EFTA og EES-samningnum og myndu falla niður við aðild að ESB, samtals að upphæð 270 milljónir króna á ári ef miðað er við árið 1995.⁵⁷ Sundurliðun á þessum skuldbindingum er að finna í töflu 3.5. Bein viðbótarútgjöld ríkissjóðs Íslands gætu því orðið u.þ.b. 5.000 milljónir

⁵⁵ Í EG-Konsekvensutredningen (1994), bls. 359, er áætlað að VÞF-framlag Svía nemi 6,5 milljörðum sænskra króna árið 1995. Ef þessi upphæð er yfirfærð á Ísland, með gengi í júlí 1994 og þjóðarframleiðslu 1993 (heimild: International Financial Statistics, IMF), fæst tala fyrir Ísland upp á 1.470 milljónum íslenskra króna.

⁵⁶ Umreiknað með þjóðarframleiðslu og nafngengi. Áætlun um greiðslur til fjárfestingabankans er byggð á aðildarsamningi EFTA-ríkjanna fjögurra við ESB, viðauka 1.

⁵⁷ Greiðslur til EFTA og ESA myndu leggjast af við aðild að ESB. Framlög til sameiginlegra verkefna EFTA- og ESB-landanna á grundvelli 82. greinar EES-samningsins myndu framvegis falla undir almennar greiðslur til ESB og þar með falla niður, sbr. 135 gr. aðildarsamninga EFTA-ríkjanna við ESB. Hér er miðað við áætlaðar greiðslur Íslands árið 1995. Líklegt er að upphæðin breytist ekki verulega á næstu árum.

íslenskra króna á ári ef miðað er við sama ár. Ef gert er ráð fyrir svipuðum aðlögunarskilyrðum og hin EFTA-ríkin fá, má búast við að greiðslur til ESB lækki um allt að fjórðung fyrsta árið en aukist svo þannig að aðlögun að þessu leyti verður lokið fjórum árum eftir aðild (1999 í tilviki EFTA-ríkjanna fjögurra).

Tafla 3.5 Árlegar skuldbindingar Íslands vegna EFTA og EES sem falla niður við aðild að ESB, m.v. 1995

<i>Útgjaldaliður</i>	<i>Milljónir króna, árlega</i>
EFTA	30,7
Stofnanir EES	37,5
Eftirlitsstofnunin, ESA	22,2
EES-dómstóllinn	15,3
Þróunarsjóður EFTA	83,6
Rannsóknir og þróun	89,5
Menntamál	18
Annað	10,6
Samtals	270 milljónir króna

Heimild: Utanríkisráðuneytið, menntamálaráðuneytið.

3.3 Greiðslur ESB til Íslands

Á móti framlagi sínu til sjóða ESB fengi Ísland töluvert fé til baka, aðallega vegna landbúnaðar- og uppbyggingarstefnunnar. Nær öruggt er þó að Ísland myndi greiða hærri upphæð til ESB en það sem á móti kæmi, að aðlögunartímabili loknu. Hins vegar kann að fara svo að hærri fjárhæðir streymdu til Íslands frá ESB á fyrstu árum aðildarmiðað við núgildandi reglur og þá samninga um aðlögun sem Noregur Finnland og Svíþjóð hafa gert. Það fé sem kæmi til baka myndi þó að mestu leyti renna til annarra innlendra aðila en ríkissjóðs. Því skapast aukinn fjáröflunarvandi fyrir ríkissjóð, a.m.k. þegar til skemmri tíma er litið.

Þeir fjármunir sem kæmu til baka frá ESB væru ekki til frjálsrar ráðstöfunar fyrir íslenska aðila. Því má segja að virði þeirra fjármuna sé minna en ef Íslendingar sjálfir ráðstöfuðu þeim algerlega eftir eigin höfði. Ef Íslensk stjórnvöld fara hins vegar verr með fé

en sjóðakerfi ESB gæti dæmið snúist við, þannig að verkefnatengdir styrkir frá ESB nýttust betur en hefðbundin innlend fyrirgreiðsla.

3.3.1 Landbúnaðarstyrkir

Ef tekið er mið af samningum Norðmanna við ESB má áætla að í kjölfar aðildar Íslendinga gætu styrkir ESB til íslensks landbúnaðar numið 3 til 4,5 milljörðum króna árlega fyrstu árin (framlög úr uppbyggingarsjóðum ekki talin með). Eftir fjögurra til fimm ára aðlögunartímabil myndu framlögin lækka niður í 2 til 3 milljarða króna. Nánar er fjallað um styrki til landbúnaðar í 5. kafla.⁵⁸

Ef allt Ísland verður skilgreint sem norðlægt svæði, verður Íslendingum áfram heimilt að styrkja innlendan landbúnað umfram sameiginlega styrki ESB. Heildarstuðningur má hins vegar ekki vera meiri en hann er nú. Þess vegna er óvíst hvort heildarútgjöld íslenska ríkisins til landbúnaðarmála breyttust mikið. Hér verður því ekki gert ráð fyrir neinni breytingu á afkomu ríkissjóðs vegna þátttöku í sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB.⁵⁹

3.3.2 Uppbyggingarstyrkir

Með inngöngu Noregs, Svíþjóðar og Finnlands í Evrópusambandið verður til nýtt markmið í uppbyggingarstefnu ESB, 6. markmiðið. Þetta markmið snýst um uppbyggingu á norðlægum svæðum þar sem byggð er mjög dreifð, eða færri en 8 íbúar á hvern ferkílómetra. Líkur eru á að Ísland fengi styrki samkvæmt þessu markmiði. Til viðbótar gætu einhverjir styrkir runnið til Íslendinga á grundvelli 3. og 4. markmiðs og frumkvæðisverkefna ESB. Líklegt er að Íslendingar ættu rétt á styrkjum frá uppbyggingarsjóðunum fjórum að upphæð 1,2 til 1,5 milljarðar íslenskra króna á ári sem aðilar að ESB.

Langflestar styrkveitingar ESB krefjast mótframlags sem í flestum tilfellum er helmingur heildarstuðnings. Íslendingar hefðu þó nokkuð frjálsar hendur með ráðstöfun styrkjanna enda samræmist þeir einhverju uppbyggingarmarkmiðanna sex. Nánar er fjallað um uppbyggingar- og svæðastefnu ESB og hugsanleg áhrif hennar á Ísland í 4. kafla.

3.3.3 Aðrir styrkir

Hér er um óverulegar upphæðir að ræða, enda eru Íslendingar nú þegar aðilar að flestum samstarfsverkefnum ESB sem veita styrki öðrum en í landbúnaði, sjávarútvegi og á sviði

⁵⁸ Hér er styrkuppahæð áætluð lægri en í þeim kafla því þar eru styrkir vegna uppbyggingarstefnunnar sem áætlað er að fari til landbúnaðar taldir með.

⁵⁹ Sjá nánar í 5. kafla sem fjallar sérstaklega um landbúnað.

uppbyggingarstefnu. Framlag Íslands til þeirra verkefna yrði innifalið í þeim rúmu 5 milljörðum króna á ári sem greiddir yrðu til ESB og var því dregið frá áætluðum greiðslum til ESB hér að framan.

3.3.4 Samningsniðurstaða Svía, Finna og Norðmanna

Svíaar fá aftur nokkurn hluta þess fjár sem þeir leggja til sjóða Evrópusambandsins. Helstu liðir greiðslanna frá ESB eru: Landbúnaðarstuðningur 7,6 milljarðar sænskra króna og uppbyggingarstyrkir u.þ.b. 2,4 milljarðar. Til viðbótar kemur tillag ESB vegna samstarfsverkefna á sviði rannsókna og menntamála, u.þ.b. 0,5 - 1 milljarður sænskra króna á ári. Beinar greiðslur upp á u.þ.b. 0,8 milljarða vegna EES-samningsins leggjast af við inngöngu.

Opinberar aðilar í Finnlandi gera ráð fyrir að u.þ.b. helmingur þess sem þeir greiða til sjóða ESB komi til baka vegna landbúnaðarstyrkja eða um 3,2 milljarðar finnskra marka á ári. Auk þess munu Finnar fá u.þ.b. 2 milljarða marka á ári úr uppbyggingarsjóðum ESB. Aðrar tekjur frá ESB eru áætlaðar 500 milljónir marka á ári.⁶⁰

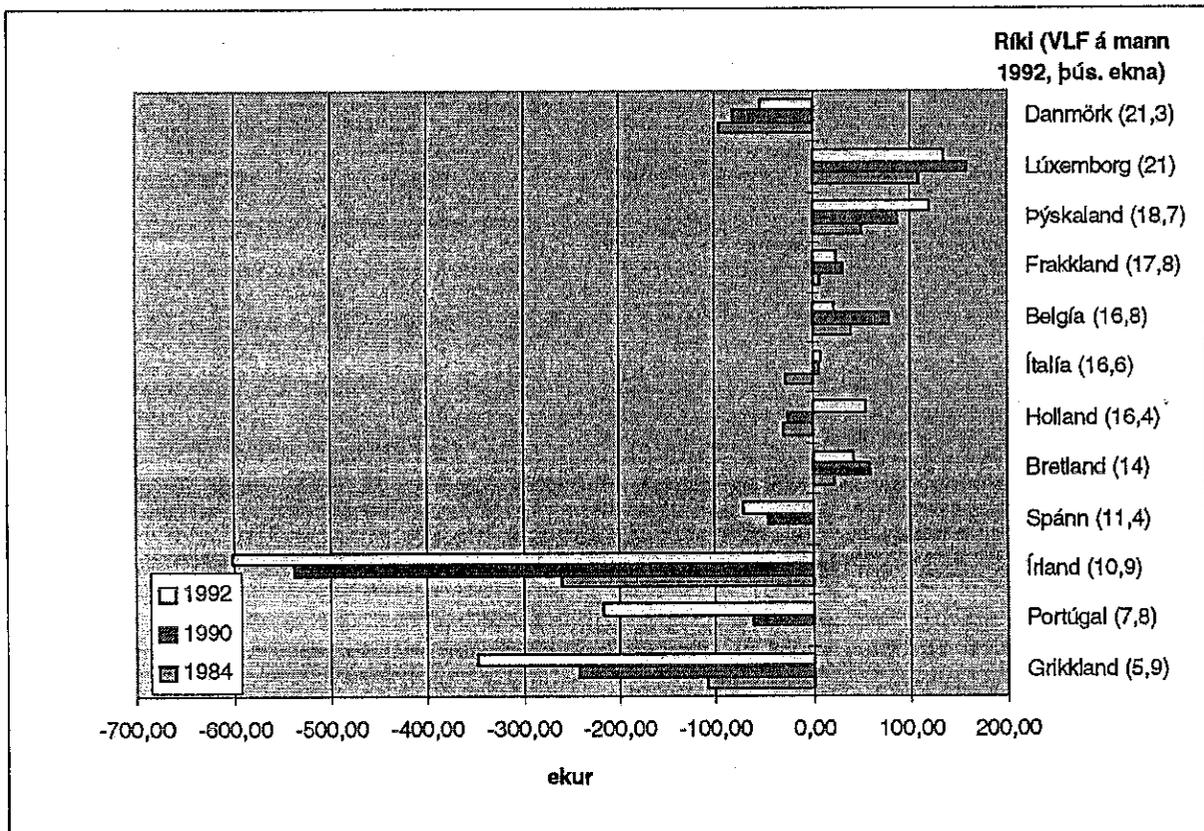
Noregur fær á móti greiðslum sínum til ESB ýmis framlög úr sjóðum þess. Norskur landbúnaður mun fá u.þ.b. 2,8 milljarða norskra króna frá ESB í niðurgreiðslur. Til viðbótar leggur ESB til 500 milljónir NOK á ári í umhverfisátak í landbúnaði. Noregur fær tæplega 1,8 milljarða NOK frá uppbyggingarsjóðum ESB fyrsta árið. Reikna má með u.þ.b. 500 milljóna NOK endurgreiðslu vegna ýmissa sameiginlegra verkefna, s.s. rannsókna og þróunar, menningarsamstarfs, æskulýðsstarfs o.fl., sem Noregur hefur nú þegar gerst aðili að á grundvelli EES-samningsins. Áður gerðar skuldbindingar vegna EES falla niður um leið og Noregur gerist aðili að ESB.

⁶⁰ Ministry of Trade and Industry (1994), bls 20 - 21.

3.4 Hreint fjárflæði

Hreint framlag einstakra ríkja ESB er mjög mismunandi, en í megindráttum er sú regla viðhöfð að efnaðri lönd greiða meira til sameiginlegra sjóða ESB og fá hlutfallslega minna til baka. Á þessu eru þó nokkrar undantekningar, s.s. Danmörk, sem hefur um langt skeið fengið meira fé frá ESB en hún hefur látið í staðinn, jafnvel þó landsframleiðsla á mann í Danmörku sé einna mest í Evrópu.⁶¹ Hér þarf þó að hafa í huga að hlutur VPF-framlagsins í greiðslum ríkja til ESB fer vaxandi. Á mynd 3.6 er sýnd þróun hreins framlags ESB-ríkjanna til sameiginlegra sjóða (meðfylgjandi tölur eru í viðauka).

Mynd 3.6 Hreint framlag til ESB á mann eftir löndum, 1984 til 1992



Heimild: Official Journal C324 13. desember 1991 bls. 66-67 og C309 16. nóvember 1993, bls. 15,40.

Ef miðað er við væntanlegar aðstæður á árinu 1995 hvað varðar útgjöld og tekjur ESB, má áætla hvert hreint flæði stofnanafjár verður inn eða úr landinu í kjölfar aðildar. Beinir greiðslur ríkisins til ESB verða væntanlega á bilinu 4,8 til 5,2 milljarðar á ári, eftir að tekið hefur verið tillit til greiðslna vegna EES-samningsins sem falla niður. Á móti koma greiðslur

⁶¹ Ástæðan er fyrst og fremst sú að landbúnaðargeirinn í Danmörku er mjög stór og fá Danir stærstan hlut af sínum styrkjum í gengum verðtryggingarhluta EAGGF, sjá European Parliament, 1993.

úr Landbúnaðarsjóði ESB upp á 2 til 3 milljarða króna (3,5 til 4,5 milljarðar á aðlögunartímabili) og framlag úr uppbyggingarsjóðum ESB á bilinu 1,2 til 1,5 milljarðar króna. Niðurstaðan er því sú að Íslendingar myndu að öllum líkindum greiða 0,3 til 2 milljarða króna á ári til sjóða ESB umfram það sem þeir fengju. Erfitt er að nálgast nákvæmari niðurstöðu, því margir óvissuþættir eru fyrir hendi, einkum á sviði styrkjamála.

Ef Íslendingar fengju svipaða samninga um aðlögun og Norðmenn og Svíar, myndu þeir sennilega fá meira fé inn í landið en út úr því færi fyrstu tvö árin. Hins vegar myndi að öllum líkindum sú niðurstaða gilda, að fjórum árum liðnum, sem tekin er saman í töflu 3.6.

Tafla 3.6 Áætlaðar árlegar greiðslur til og frá ESB eftir að aðlögun er lokið
milljónir króna á verðlagi 1994

	<i>Mið spá</i>	<i>Vikmörk</i>
Greiðslur til ESB		
Tollar og innflutningsgjöld	1.000	1000
Virðisaukaskattur	2.700	2.600 - 2.800
Bein framlög (skv. VÞF)	1.470	1.370 - 1.570
EIB	140	140
Frádráttur vegna EFTA og EES	(270)	(270)
<i>Greiðslur samtals úr landi:</i>	5.040	4.840 - 5.240
Greiðslur frá ESB		
vegna landbúnaðarkerfisins	2.500	2.000 - 3.000
vegna uppbyggingarkerfisins	1.350	1.200 - 1.500
<i>Greiðslur samtals inn í landið:</i>	3.850	3200 - 4500
Mismunur, hreinar gr. til ESB	1.190	340 - 2.040
<i>Samtals á fyrsta ári aðlögunar</i>	(310)	(810) - 130

3.5 Áhrif á ríkissjóð

Eins og fram hefur komið hér að framan, þá getur niðurstaða fjármagnstilfærslna fyrir Ríkissjóð Íslands í kjölfar hugsanlegrar aðildar að ESB verið önnur en niðurstaðan fyrir landið í heild. Ástæðan er sú að þeir fjármunir, sem koma til baka frá ESB, fara í flestum tilfellum ekki til ríkisins, heldur beint til annarra aðila. Auk þess bættist við mótframlag vegna uppbyggingarstyrkja ESB, allt að 1,5 milljörðum íslenskra króna, til viðbótar við þá u.þ.b. fimm milljarða sem ríkið þyrfti að greiða til ESB. Mótframlag vegna landbúnaðarstyrkja kæmi væntanlega ekki til með að auka heildarútgjöld ríkisins til landbúnaðarmála vegna sparnaðar á öðrum sviðum. Ef einvörðungu er litið á bein áhrif aðildar að ESB fyrir ríkissjóð má því búast við að afkoma ríkissjóðs versni töluvert, eða um u.þ.b. 5 til 6,5 milljarða króna á ári eftir því hversu Íslendingar vilja nýta sér stóran hlut af þeim uppbyggingarstyrkjum sem bjóðast. Til lengri tíma litið geta áhrifin orðið allt önnur því búast má við auknum hagvexti í kjölfar ESB-aðildar sem skilar sér að hluta í auknum tekjum ríkissjóðs.

3.6 Samræming skattareglna

Til viðbótar við þau áhrif sem nefnd voru hér að ofan er vert að líta á þýðingu samræmingar skattareglna á Íslandi við reglur í ESB, sem þyrfti að grípa til við inngöngu í ESB.

Mismunandi skattar geta haft truflandi áhrif á frjálst flæði vöru, þjónustu, mannafla og fjármagns og þess vegna hafa lönd ESB komið sér saman um nokkra samræmingu á óbeinum sköttum. Skattlagning einstakra aðildarríkja ESB er samt sem áður mjög mismunandi og hafa engar formlegar reglur verið settar af sambandsins hálfu um það hvernig uppbyggingu skattkerfisins skuli háttað. Samræmingin, sem nær yfir virðisaukaskatt og punktsskatta (aðallega á áfengi, tóbaki og olíuvörum), er í formi ákvæða um lágmarksskatta.

Jafnvel þó að ekki sé um aðra formlega samræmingu að ræða hafa lönd Evrópu í auknum mæli lagað sín skattkerfi að markmiðum ESB um innri markaðinn. Sú þróun mun væntanlega halda áfram.

Svo virðist sem að litlu þurfi að breyta í skattlagningu á Íslandi svo að hún uppfylli beinar kröfur ESB um samræmingu.

3.6.1.1 Virðisaukaskattur

Í löndum ESB er virðisaukaskattsstofninn nokkuð svipaður á milli landa eða um 90% einkaneyslu. Bretland og Írland hafa þó haft nokkra sérstöðu, þar sem skattstofninn nemur aðeins 40% einkaneyslu. Grundvallarreglan er sú að skatturinn leggist á allar vörur og þjónustu. Helstu undantekningar eru heilbrigðisþjónusta, menntun, menning, pósthjónusta, banka- og tryggingastarfsemi og húsaleiga. Skatthlutföll eru þó mjög mismunandi og skattþrep eru mismörg. Í tengslum við stofnun innri markaðarins voru settar reglur um lágmarks skatthlutfall (almennt skatthlutfall er 15%). Heimilt er að hafa eitt eða tvö sérstök (lægri) skattþrep en virðisaukaskattur má aldrei fara niður fyrir 5%. Meðan á undirbúningi þessarar samræmingar stóð kom fram að framkvæmdastjórn ESB teldi mörg gild rök fyrir því

að hafa einungis eitt þrep í virðisaukaskatti.⁶² Það þótti hins vegar erfitt í framkvæmd þar sem mörg lönd Evrópu höfðu haft mörg þrep og því varð samkomulag um þessa niðurstöðu. Aðeins sumar vörutegundir mega flokkast undir lægri skattþrep, s.s. matvörur, upphitun og lýsing, fólksflutningar, bækur og blöð.

Núgildandi skatthlutföll á Íslandi, 24,5% og 14%, stangast ekki á við þessar reglur, en hugsanlegt er að skattstofninn (um 70% af einkaneyslu 1991) sé of þröngur. Það er hins vegar engan veginn víst og þyrfti að kanna nánar.

Nokkrar undanþágur voru veittar frá almennum reglum um virðisaukaskatt í samningaviðræðum Austurríkis, Finnlands, Svíþjóðar og Noregs um inngöngu í ESB. Almennt séð er um að ræða atriði, sem báðir aðilar samningsins hagnast á, eða ákvæði um lögum að skattareglum sambandsins.

3.6.1.2 Skattar á áfengi og tóbak

Í Evrópusambandinu eru skattar á áfengi samræmdir. Líkt og með virðisaukaskattinn er aðeins settur lágmarksskattur, sem er mismunandi fyrir hinar ýmsu áfengistegundir. Væntanlega þarf að breyta álagningu skatta á áfengi innbyrðis því samkvæmt reglum ESB á skatturinn að vera í föstu hlutfalli við magn. Skatt á létt og meðalsterk vín á að miða við heildarmagn, en við magn af hreinum vínanda á sterku víni (yfir 22% vínanda af rúmmáli). Skatturinn á að vera punktsskattur en ekki hlutfallsskattur.

Að öllum líkindum gætu Íslendingar haldið áfram að reka einkasölu með áfengi í smásölu við inngöngu í ESB. Svíar settu fram kröfu um að halda einokun á sölu áfengis og fengu því framgengt. Hins vegar verða Svíar að afnema einokun á innflutningi og heildsölu áfengis. Sams konar breyting er nú þegar fyrirhuguð hjá íslenskum stjórnvöldum svo að aðild að ESB breytti þar engu um.

Hvað varðar tóbak er samræmingin einnig aðeins í formi lágmarksskatta. Skatturinn skal vera samansettur, annars vegar af punktsskatti miðað við magn og hins vegar hlutfallsskatti af verðmæti. Samanlagður skattur má ekki vera lægri en sem nemur 57% af smásöluverði vindlinga í algengasta verðflokki.⁶³

Norðurlöndin munu áfram geta takmarkað innflutning ferðamanna á áfengi á tóbaki. Magn sem leyfilegt verður að hafa tollfrjálst með sér inn í þessi lönd verður: 1 lítri af sterku

⁶² Fjármálaráðuneytið (1991), bls. 35.

⁶³ Utenriksdepartementet (1994a), bls. 279.

víni eða þrír lítrar af meðalsterku víni, 5 lítrar af léttvíni, 15 lítrar af bjór og 300 vindlingar.⁶⁴ Þetta eru svipaðar reglur og gilda á Íslandi í dag, þó að magnið sé nokkru meira.

3.6.1.3 Olíuvörur

Reglur ESB um skattlagningu olíuvara eru flóknar, en eru um leið nokkuð sveigjanlegar. Fyrir helstu vöruflokka gilda lágmarksskattar. Í fljótu bragði virðist ekki vera þörf á neinum verulegum breytingum á Íslandi ef af samræmingu yrði en ekki verður fullyrt um það hér.

3.6.1.4 Fjármagnsskattur

Engin formleg samræming er í gildi hvað varðar fjármagnsskatta í ESB eins og er. Nokkur umræða hefur þó farið fram um hugsanlega samræmingu innan sambandsins. Færa má rök fyrir því að samræming fjármagnsskatta sé nauðsynleg á sameiginlegum fjármagnsmarkaði Evrópu. Án samræmingar eykst hættan á fjármagnsflóttu frá löndum með hærri skatta til landa með lága eða enga skatta. Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt til að farin verði sú leið að leggja sérstakan staðgreiðsluskatt á vexti af bankainnstæðum og verðbréfum í upprunalandinu, en um þá hugmynd hefur ekki náðst samstaða innan ESB.⁶⁵

3.6.1.5 Skattar á vörur sem einstaklingar flytja með sér milli landa

Innan ESB geta einstaklingar óhindrað flutt inn í land vörur sem keyptar voru í öðru landi án þess að greiða nein viðbótargjöld. Noregur, Svíþjóð og Finnland hafa þó fengið undanþágu hvað áfengi og tóbak varða.

Til þessa hefur ferðamönnum verið heimilt að flytja varning óhindrað inn í landið að ákveðnu hámarki í verðmæti. Innan ESB er ekkert slíkt hámark og því líklegt að slíkur innflutningur ykist nokkuð við aðild. Hér verður ekki reynt að meta fjárhagsleg áhrif þess á ríkissjóð, en væntanlega yrði nauðsynlegt að laga íslensk gjöld, aðallega virðisaukaskatt, að gjöldum nágrannalandanna í ESB til að draga úr slíkum innflutningi.

3.6.1.6 Óbein áhrif

Það er fleira en beinar reglur um aðlögun sem taka þarf tillit til. Skattar og þá sérstaklega óbeinir skattar hafa áhrif á samkeppnisstöðu. Þess vegna er nauðsynlegt að koma í veg fyrir að skattar hafi of mikil áhrif á viðskiptakjör á milli landa og brengli þar með

⁶⁴ General Secretariat of the Council (1994), bls. 41.

⁶⁵ Fjármálaráðuneytið (1991), bls. 36.

samkeppnisstöðu. Þrýstingur á íslensk stjórnvöld um að samræma skatta vegna óbeinna áhrifa er fyrir hendi hvort sem Ísland kys fulla aðild að ESB eða lætur sér samninginn um Evrópska efnahagssvæðið duga. Hvað sem því líður yrði aðild að ESB að öllum líkindum til þess að hraða slíkri samræmingu.

Viðauki 3.1 Samanburður á hreinum fjárhagslegum áhrifum aðildar fyrir Svíþjóð, Noreg, Finnland og Ísland

Ef reikningarnir hér að framan eru bornir saman við sambærilegar athuganir Svía, Norðmanna og Finna um þeirra hreint framlag til ESB kemur í ljós að hreint framlag Íslands myndi væntanlega verða minna en Svíþjóðar og Noregus en nokkru meira en Finnlands. Munurinn felst fyrst og fremst í mismunandi háu framlagi frá uppbyggingarsjóðum ESB og landbúnaðarsjóðnum.

Til að gera samanburð auðveldari eru greiðslurnar færðar á íslenskar krónur á hvern íbúa.⁶⁶ Svíar munu greiða u.þ.b. 450 íslenskar krónur á hvern íbúa en þegar allri aðlögun er lokið 7.000 krónur á hvern íbúa.⁶⁷ Fyrsta árið munu Norðmenn greiða sem nemur 5.500 íslenskum krónum á íbúa. Ef engin aðlögun væri yrði framlagið 8.500 íslenskar krónur á íbúa. Finnar reikna með að fá til sín meira en þeir greiða til ESB fyrstu árin sem nemur 1.200 íslenskum krónum 1995. Eftir aðlögun gera þeir hins vegar ráð fyrir að greiða 1.700 íslenskum krónum meira fyrir hvern íbúa en þeir fá til baka. Niðurstaðan fyrir Ísland yrði, samkvæmt því sem hér að framan er áætlað, sú að ESB greiddi u.þ.b. 1.300 íslenskum krónum meira til landsins en það greiddi til ESB á fyrsta ári á mann en eftir aðlögun greiddi Ísland 4.500 krónur á mann á hverju ári til ESB.

Tafla 3.7 Samanburður á áætluðum hreinum greiðslum Noregs, Svíþjóðar, Finnlands og Íslands til ESB við væntanlega/hugsanlega aðild Íslenskum krónum á verðlagi 1994 á íbúa

	<i>Noregur</i>	<i>Svíþjóð</i>	<i>Finnland</i>	<i>Ísland</i>
1995	5.500	450	(1.200)	(1.300)
Eftir aðlögun	8.500	7.000	1.700	4.500

Hin mikla aðlögun sem Svíar fá er vegna þess að sérstakt tillit er tekið til erfiðrar stöðu þar í ríkisfjármálum. Aðlögunartími þeirra er í reynd nokkuð styttri en Noregs og Finnlands því að greiðslur minnka mikið fyrstu tvö árin en lítið sem ekkert árin tvö þar á eftir á meðan að aðlögun Norðmanna og Finna minnkar jafnt og þétt á fjórum árum. Búast má við að aðlögun á Íslandi yrði í meira lagi vegna þess hversu mikið verðfall verður á birgðum landbúnaðarafurða við aðild.⁶⁸

⁶⁶ Notast er við nafngengi í júlí 1994 og mannfjöldatölur frá 1991.

⁶⁷ Utrikesdepartementet (1994c).

⁶⁸ Sjá 5. kafla um landbúnað.

Viðauki 3.2 Tölur

Tafla 3.8 Yfirlit yfir fjármögnun ESB 1994

a) Skipting tekna á tekjustofna eftir löndum - eður á verðlagi 1994

Aðildarríki	Innflutningsgjöld	Tollar	VSK	VPF greiðslur	Leiðr. til Breta	Samtals
Belgía	109.710.000	858.420.000	1.066.793.391	610.675.355	118.352.700	2.763.951.446
Danmörk	44.010.000	270.000.000	602.970.177	385.146.271	74.643.754	1.376.770.202
Þýskaland	449.010.000	3.780.000.000	10.749.039.606	5.513.546.462	608.740.987	21.100.337.055
Grikkland	32.400.000	184.500.000	515.502.751	240.140.095	46.540.651	1.019.083.497
Spánn	183.330.000	566.460.000	3.062.627.212	1.542.728.029	298.990.333	5.654.135.574
Frakkland	383.850.000	1.620.000.000	6.988.143.020	3.728.080.824	722.525.361	13.442.599.205
Írland	14.670.000	144.450.000	246.390.241	114.777.614	22.244.619	542.532.474
Ítalía	322.650.000	1.050.300.000	4.913.991.509	2.979.022.954	577.353.265	9.843.317.728
Lúxemborg	180.000	14.940.000	85.870.658	40.001.704	7.752.580	148.744.942
Holland	162.360.000	1.462.500.000	1.685.477.797	895.297.863	173.514.321	4.379.149.981
Portúgal	117.810.000	154.080.000	557.601.677	259.751.319	50.341.429	1.139.584.425
Bretland	219.060.000	2.513.700.000	5.456.892.778	2.598.811.959	-2.701.000.000	8.087.464.737
	2.039.040.000	12.619.350.000	35.931.300.817	18.907.980.449	0	69.497.671.266

b) Hlutfall af greiðslum viðkomandi lands - í prósentum

Aðildarríki	Innflutningsgjöld	Tollar	VSK	VPF greiðslur	Leiðr. til Breta	Samtals
Belgía	3,97%	31,06%	38,60%	22,09%	4,28%	100,00%
Danmörk	3,20%	19,61%	43,80%	27,97%	5,42%	100,00%
Þýskaland	2,13%	17,91%	50,94%	26,13%	2,88%	100,00%
Grikkland	3,18%	18,10%	50,58%	23,56%	4,57%	100,00%
Spánn	3,24%	10,02%	54,17%	27,28%	5,29%	100,00%
Frakkland	2,86%	12,05%	51,99%	27,73%	5,37%	100,00%
Írland	2,70%	26,63%	45,41%	21,16%	4,10%	100,00%
Ítalía	3,28%	10,67%	49,92%	30,26%	5,87%	100,00%
Lúxemborg	0,12%	10,04%	57,73%	26,89%	5,21%	100,00%
Holland	3,71%	33,40%	38,49%	20,44%	3,96%	100,00%
Portúgal	10,34%	13,52%	48,93%	22,79%	4,42%	100,00%
Bretland	2,71%	31,08%	67,47%	32,13%	-33,40%	100,00%
	2,93%	18,16%	51,70%	27,21%	0,00%	100,00%

c) Útgjöld til ESB á hvern íbúa - ekur á verðlagi 1994

Aðildarríki	Innflutningsgjöld	Tollar	VSK	VPF greiðslur	Leiðr. til Breta	Samtals
Belgía	10,90	85,26	105,96	60,66	11,76	274,53
Danmörk	8,49	52,11	116,38	74,34	14,41	265,73
Þýskaland	5,57	46,89	133,34	68,39	7,55	261,75
Grikkland	3,13	17,83	49,83	23,21	4,50	98,50
Spánn	4,69	14,48	78,30	39,44	7,64	144,56
Frakkland	6,67	28,16	121,47	64,80	12,56	233,66
Írland	4,12	40,58	69,21	32,24	6,25	152,40
Ítalía	5,67	18,45	86,31	52,33	10,14	172,89
Lúxemborg	0,46	37,82	217,39	101,27	19,63	376,57
Holland	10,65	95,97	110,60	58,75	11,39	287,36
Portúgal	11,95	15,63	56,55	26,34	5,11	115,58
Bretland	3,78	43,37	94,15	44,84	-46,60	139,54
	5,88	36,39	103,61	54,52	0,00	200,40

Tafla 3.9 Útgjöld ESB 1994 eftir helstu fjárlagaliðum

A. Hluti III - framkvæmdastjórnin (B-hluti)	
1. EAGGF Guarantee Section (Subsection B1)	37.465.000.000
2. Structural operations, other regional and agric. oper., transport and fisheries (B2)	21.528.802.000
3. Training, youth, culture, audiovisual, information and other social operations (B3)	539.530.000
4. Energy, Euratom nuclear safeguards and environment (B4)	174.496.000
5. Consumer protection, internal market, industry and trans-European networks (B5)	464.453.000
6. Research and technological development (B6)	2.555.370.000
7. Cooperation with developing and other non-member countries (B7)	3.348.250.443
8. Repayments, guarantees and reserves (B0)	320.000.000
	<i>Samtals hluti III B</i> 66.395.901.443
B. Hluti III - framkvæmdastjórnin (A-hluti)	
	2.428.023.000
	<i>Samtals hluti III</i> 68.823.924.443
C. Hluti I, II, IV og V - Aðrar stofnanir	
	1.189.600.263
Heildarútgjöld	70.013.524.706

Heimild: Official Publications L34, 7. febrúar 1994, bls. 137.

4. Ísland og uppbyggingarstefna ESB

Aðild að Evrópusambandinu felur í sér þátttöku í uppbyggingarstefnu ESB⁶⁹ (e. structural policy) sem er á síðustu árum orðin einn mikilvægasti þáttur í starfsemi sambandsins. Uppbyggingarstefnan er samræmd byggða- og atvinnuvinnustefna þar sem skýrt afmörkuð markmið stjórna allri úthlutun styrkja. Ísland hefur tækifæri til að fá töluverða styrki úr sjóðum ESB sem aðili og myndi hafa frumkvæði að ákvörðunum um nýtingu þess fjár.

Í þessum kafla er fjallað um uppbyggingarstefnuna, þróun hennar, helstu reglur og fjárhagslegt umfang. Jafnframt er gerð tilraun til að áætla hversu mikið Íslendingar gætu fengið í styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB, hvernig þeir gætu nýst þeim og hvaða áhrif aðild að ESB gæti haft á þá byggðastefnu sem rekin er á Íslandi í dag.

Allir útreikningar sem hér er vitnað til eru mjög háðir óvissu. Jafnan er tekið tillit til samninga Noregs, Svíþjóðar, Finnlands og Austurríkis við Evrópusambandið um aðild, en ljóst er að mjög mörgum spurningum verður ekki svarað endarnlega nema í aðildarviðræðum við Evrópusambandið.

Helstu niðurstöður kaflans:

- Útgjöld til uppbyggingarverkefna ESB eru um þriðjungur af heildarútgjöldum ESB. Hlutur þessa málaflokks hefur vaxið jafnt og þétt á síðustu árum.
- Fjórir sjóðir veita styrki á grundvelli uppbyggingarstefnunnar: Evrópski þróunarsjóðurinn, Landbúnaðarsjóðurinn (uppbyggingarhlutinn), Sjávarútvegs-sjóðurinn og Félagsmála-sjóður Evrópu. Styrkjum úr öllum þessum sjóðum er úthlutað eftir sex markmiðum eða málaflokkum. Markmiðin eru eftirfarandi:
 1. *Þróun og uppbygging svæða sem dregist hafa aftur úr öðrum svæðum*
 2. *Uppbygging svæða þar sem iðnaður hefur farið halloka eða atvinnuleysi er mikið*
 3. *Aðgerðir gegn atvinnuleysi*
 4. *Aðlögun launafólks að breyttum atvinnuháttum og nýrri framleiðslutækni*
 5. *Stuðningur við þróun dreifbyggðra svæða*

⁶⁹ Ekki er skýrsluhöfundum kunnugt um að einn þýðing sé rétt á þessu hugtaki. Hér er talað um uppbyggingarstefnu en það orð hefur verið notað af íslenskum embættismönnum. Í 5. kafla er sama fyrirbærið þýtt sem kerfisumbótastefna sem um margt er meira lýsandi þýðing.

6. *Stuðningur við mjög dreifbyggð svæði á Norðurlöndunum*

- Líklegt er að allt Ísland, að höfuðborgarsvæðinu undanskildu, yrði skilgreint sem 6. markmiðs svæði. 6. markmiðið veitir aðgang að öllum uppbyggingarsjóðum ESB. Áætlað er að Íslendingar gætu fengið 1,2 til 1,5 milljarða íslenskra króna á ári í uppbyggingarstyrki. Styrkirnir krefjast þó, að jafnaði, mótframlags og þeim er ætlað að koma á fót nýjum verkefnum, en ekki yfirtaka eldri verkefni sem áður voru fjármögnuð af Íslendingum sjálfum.
- Aðildarríkin hafa frumkvæði að ákvarðanatöku um nýtingu styrkja uppbyggingarsjóðanna. Það yrði því að miklu leyti undir íslenskum stjórnvöldum komið hvernig þeir styrkir, sem Íslendingar fengju sem aðilar að ESB, yrðu nýttir. Styrkir úr uppbyggingarsjóðum ESB verða þó ávallt að samrýmast markmiðum styrkjakerfisins.
- Við aðild að ESB þyrfti að laga íslenska byggðastefnu að uppbyggingarstefnu ESB. Uppbyggingarstefna ESB byggist á samvinnu á milli aðildarríkja eða einstakra svæða annar vegar og framkvæmdastjórnar ESB hins vegar. Þátttaka í uppbyggingarstefnu ESB krefst að öllum líkindum breyttra áherslna í íslenski byggðastefnu.
- Íslensk byggðastefna er nú þegar háð samkeppnisreglum ESB vegna aðildar að EES. Þó eru landbúnaðar og sjávarútvegur undanskildir þessum reglum í EES og aðild að ESB hefði því í för með sér að þessir atvinnuvegir yrðu settir undir samkeppnisreglur ESB. Sjötta markmið uppbyggingarstefnunnar mun þó líklega tryggja að frekari skorður verði ekki settar á byggðastefnu á Íslandi en nú er.

4.1 Þróun uppbyggingar- og svæðastefnu ESB

Saga uppbyggingar- og svæðastefnu (e. structural and regional policy) Evrópusambandsins er jafnlöng Rómarsáttmálanum (frá 1957) en fram til 1975 var þessi þáttur í starfsemi Efnahagsbandalagsins tiltölulega smár. Með stofnun Evrópska svæðapróunarsjóðsins (e. European Regional Development Fund, ERDF), sérstakrar svæðapróunarnefndar (e. The Committee of the Regions) og stöðu framkvæmdastjóra á sviði svæðastefnu (Directorate-General XVI) árið 1975 var stórt skref stigið í þá átt að samhæfa svæðastefnu bandalagsins.⁷⁰ Áður var framkvæmd hennar í verkahring Kola- og stálbandalagsins (e. European Coal and Steel Community, ECSC), Evrópska fjárfestingarbankans (e. European Investment Bank, EIB), Félagsmálasjóðs Evrópu (e. European Social Fund, ESF) og uppbyggingarluta Landbúnaðarsjóðsins (e. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - Guidance section, EAGGF). Þar að auki störfuðu einstök ríki að byggðamálum, hvert eftir sínu markmiði og leiðum.

Í upphafi voru útgjöld ERDF u.þ.b. 5% af útgjöldum EB. Sú upphæð hefur síðan vaxið jafnt og þétt. Fénu var dreift þannig að hverju aðildarlandi var úthlutað ákveðnum hluta af heildarfjárhæðinni, eins konar kvóta, samkvæmt samningsniðurstöðu þeirra á milli. Það var þó hlutverk framkvæmdastjórnarinnar að skilgreina þörf einstakra svæða fyrir aðstoð. Í fyrstu voru það England, Írland, Frakkland og Ítalía sem mest fengu úthlutað, en það breyttist eftir stækkun bandalagsins á níunda áratugnum. Tvenns konar verkefni höfðu möguleika á að fá aðstoð frá ERDF. Í fyrsta lagi verkefni sem beindust að því að auka atvinnu eða koma í veg fyrir atvinnuleysi og í öðru lagi verkefni til að efla innviði (e. infrastructure).

Á fyrstu árum svæðastefnunnar var skilgreiningin á *svæði* (e. region) óljós, og í raun var það undir einstökum ríkjum komið hvaða landssvæði teldust sérstakt svæði. Auk þess var það í verkahring stjórnvalda að forgangsraða verkefnum í sínum löndum innan áðurnefnds kvóta.

4.1.1.1 Kerfið endurskoðað 1979 og 1984

Árið 1979 fór fram fyrsta heildarendurskoðun á uppbyggingarstefnunni. Helsta breytingin frá fyrra kerfi var sú að 5% af fjármagni ERDF skyldi ekki úthlutað samkvæmt

⁷⁰ Archer & Butler (1992), bls. 93.

landakvóta, heldur með beinum hætti af framkvæmdastjórninni. Þó í litlu væri, markaði þessi ákvörðun ákveðna breytingu á hugmyndafræðinni sem lá að baki styrkjakerfinu. Hin nýja hugmyndafræði, sem átti eftir að styrkjast á næstu árum, einkenndist af því að allar þjóðir áttu ekki lengur jafnan rétt á aðstoð samkvæmt svæðastefnunni. Ríkar þjóðir, s.s. Frakkland og Þýskaland, sem væru fullfærar um að fjármagna eigin svæðastefnu, ættu ekki að fá úthlutað í sama mæli og verr stödd lönd eða svæði.⁷¹

Önnur heildarendurskoðun fór fram árið 1984 í kjölfar inngöngu Grikkja 1981 og tilvonandi inngöngu Spánar og Portúgals. Helstu breytingar fólust í eftirfarandi:

- a) Betur skilgreind markmið, þ.e. að flýta umþóttun (e. structural adjustments) á svæðum, sem dregist hafa aftur úr efnahagslega og endurskipuleggja atvinnulíf á svæðum þar sem iðnaðarframleiðsla hefur átt undir högg að sækja.
- b) Aukin samhæfing allra þeirra verkefna og sjóða EB, sem komu uppbyggingar- og svæðastefnu við.
- c) Landakvótinn var afnuminn. Þess í stað var ákveðið að stuðst yrði við útgjaldaramma með hámarks- og lágmarksfjárhæðum. Greiðslur til hvers aðildarlands eru því ekki eins fastskorðaðar og áður. Reglur um skilyrði fyrir úthlutun og eftirlit með meðferð fjármagnsins voru hertar.
- d) Verkefnum óháðum útgjaldaramma einstakra ríkja var fjölgað, og þak á verkefni sem framkvæmdastjórnin hafði frumkvæði að, var hækkað úr 5% í 20%.

4.1.1.2 Einingarlög Evrópu og nýjar reglur 1988

Einingarlög Evrópu (e. Single European Act) voru undirrituð árið 1986 og komu til framkvæmda 1987. Í fimmta hluta laganna er fjallað um þörf fyrir félags- og efnahagslega samheldni (e. cohesion) og nauðsynlegar aðgerðir til að ná og viðhalda henni.⁷²

Framkvæmdastjórnin og Evrópuþingið lögðu áherslu á mikilvægi slíkra aðgerða til að koma í veg fyrir að fátækari og vanþróaðri svæði bandalagsins fjarlægðust enn frekar hin ríkari lönd Evrópu, eftir að innri markaði Evrópu yrði komið á fót, sem og til að tryggja að slíkt misræmi í efnahags- og innviðaupbyggingu ynni ekki gegn markmiðum innri-markaðarins.

⁷¹ Ibid, bls. 94.

⁷² Sjá greinar 130a-e

Á grundvelli einingarlagna var framkvæmd heildarendurskoðun á reglugerðum er varða sjóðina árið 1988. Um gagngera endurskoðun var að ræða þar sem grunnur var lagður að því kerfi sem nú er í gildi. Helstu breytingar voru:

1. Í tengslum við aðra þætti fjárlaga ESB voru útgjöld til uppbyggingamála ákveðin til nokkurra ára í senn. Fyrsta slíka tímabilið var 1989 - 1993 en núgildandi tímabil er 1994 - 1999.
2. Starfsemi ERDF og annarra uppbyggingarsjóða var samræmd og fimm markmið skilgreind sem allar úthlutanir eiga að miðast við (sjá kafla 4.2).
3. Ákveðið var að tvöfalda fjárframlagið til uppbyggingarsjóðanna í áföngum, þannig að það yrði samtals um fjórðungur útgjalda bandalagsins árið 1993.
4. Samstaða var um fjórar grundvallarreglur sem enn eru í fullu gildi:
 - 1.1. *Samþjöppun (e. Concentration)*. Leggja á mesta áherslu á stuðning við þau svæði innan ESB sem mest hafa dregist aftur úr efnahagsþróuninni í Evrópu (sbr. 1. markmið í kafla 4.2)
 - 1.2. *Skipulagning (e. Programming)*. Aðstoðin á fyrst og fremst að byggjast á langtímaverkefnum.
 - 1.3. *Samvinna (e. Partnership)*. Verkefni skulu framkvæmd í samvinnu framkvæmdastjórnarinnar, aðildarlanda og svæða.
 - 1.4. *Viðbótargildi (e. Additionality)*. Styrkveitingar uppbyggingarsjóðanna eiga ekki að koma í stað aðgerða einstakra þjóðríkja, heldur auka áhrif innlendra aðgerða með því að fjármagna verkefni aðeins að hluta.

Endurskoðunin 1993 var framkvæmd á sama tíma og Maastricht-samningurinn tók gildi. Í Maastricht-samningnum var kveðið á um að styrkja þyrfti uppbyggingarstefnu ESB og tengja hana við samheldnihugtakið. Sérstök áhersla var lögð á að bæta stöðu þeirra aðildarríkja og svæða þar sem velmegun er minnst í ESB. Fyrir fund leiðtoga ESB í Edinborg í nóvember 1992 höfðu fátækari ríki óskað eftir að framlög í uppbyggingarsjóðina yrðu tvöfölduð frá 1993 - 1999. Þetta var ekki samþykkt en málamiðlun náðist í þá veru að fjárframlög til þeirra verstu settu, þ.e. þeirra sem fá úr Jöfnunarsjóðnum (sjá kafla 4.4) og aðra styrki samkvæmt markmiði 1, verða tvöfölduð á tímabilinu. Til að skilja þá miklu áherslu sem ESB leggur á efnahagsuppbyggingu verr staddra svæða innan þess er nauðsynlegt að

hafa í huga hversu efnahagsástand er breytilegt eftir löndum og landssvæðum Evrópu. Ríkasta svæðið er sex sinnum ríkara en það fátækasta, eins og sést á töflu 4.1.

Árið 1993 voru jafnframt gerðar ákveðnar kerfisbreytingar til að dreifa valdi á stjórn uppbyggingar- og svæðastefnunnar. Svæðanefnd (e. Committee of the Regions) var sett á fót, þar sem 189 fulltrúar frá sveitarfélögum og svæðastjórnnum í Evrópu eiga sæti. Svæðanefndin, ásamt Evrópuþinginu, er umsagnaraðili um allar breytingar sem gerðar verða í framtíðinni á þessu sviði og hefur svipaðan sess í ákvarðanatökufærli ESB og Efnahags- og félagsmálanefndin (e. Economic and Social Committee).

Tafla 4.1 Samanburður á efnahagsástandi í aðildarlöndum Evrópusambandsins

Lönd (svæði)	VLF á mann (vísitala ESB12 = 100) 1992*	Atvinnuleysi (%) 1992
Danmörk	135,7	9,5
Lúxemborg	133,8	1,9
Þýskaland	119,1	4,5
Hamborg	200,6	5,5
Hessen	147,9	3,7
Frakkland	113,4	10
Ile de France	171,2	8
Alsace	118,5	5,5
Ouest	98,5	8,1
Belgía	107,0	8,2
Brussel	165,7	9,1
Hainaut	78,1	10,9
Ítalía	105,7	10,3
Lombardia	135,4	4,2
Emilia Romagna	127,7	4,5
Abruzzi	89,5	11,8
Suður-Ítalía	69,3	16,4
Sikiley	66,5	21,8
Holland	104,5	6,6
Vestur-Holland	110,9	6,3
Austur-Holland	86,1	6,7
Bretland	89,2	10,6
Suðaustur-Bretland	111,5	10,3
Londonsvæðið	141,5	13,7
Norður-Bretland	79,8	11,8
Norður-Írland	68,3	16,7
Hálöndin og eyjarnar	71,5	10,4
Merseyside	71,2	15,5
Spánn	72,6	17,8
Madrid	87,1	12,5
Mið-Spánn	56,7	18,5
Suður-Spánn	53,8	25,9
Írland	69,4	17,6
Portúgal	49,7	4,5
Grikkland	37,6	7,7

* Tölur frá einstökum svæðum eru frá 1990.

Heimild: Eurostat (1994) og Bright & Clarke (1994).

4.2 Verkefnaflokkar styrkjakerfisins

Styrkveitingar og önnur aðstoð sem veitt er á grundvelli svæðastefnu Evrópusambandsins miðast við sex grunn viðfangsefni eða markmið (e. objectives). Hlutverk þessara markmiða er að samræma styrkveitingar úr uppbyggingarsjóðunum og er öllum styrkjum úthlutað á grundvelli einhvers þessara markmiða, nema styrkjum til verkefna sem framkvæmdastjórn ESB á sjálf frumkvæði að. Því skiptir mjög miklu máli fyrir lönd og svæði hvaða markmið þau uppfylla. Nýjar reglur voru settar um markmiðin á síðasta ári og eiga að gilda fyrir tímabilið 1994 - 1999.

Í stórum dráttum má skipta markmiðum uppbyggingarstefnunnar í tvennt. Annars vegar markmið er snúa að ákveðnum svæðum (markmið 1, 2 og 5b) og hins vegar markmið sem öll svæði innan ESB geta flokkast undir, að gefnum ákveðnum skilyrðum (markmið 3, 4, 5a)

Ráðherraráðið ákvarðar hvaða svæði skuli hljóta meðferð samkvæmt 1. markmiði en ákvörðun um hvaða svæði fái stuðning samkvæmt markmiðum 2 til 5 er tekin af framkvæmdastjórninni eftir tillögu hlutaðeigandi aðildarlands. Sjötta markmiðið hefur ákveðna sérstöðu, því það er ekki orðið hluti af almennum reglum ESB, en almennt gilda sömu reglur um 6. markmiðið og það fyrsta, nema annað sé tekið fram.

4.2.1.1 1. markmið

Um þróun og uppbyggingu svæða sem dregist hafa aftur úr öðrum svæðum.

96 milljörðum ekna eða nálægt 70% af heildarfé uppbyggingarsjóðanna á að ráðstafa til svæða sem uppfylla 1. markmið á árabílinu 1994 - 1999. Þessi svæði ná yfir 26,6% af mannfjölda sambandsins. Stuðningur til þessara svæða getur verið margs konar, m.a. til uppbyggingar innviða, rannsókna og þróunar, uppbyggingar fyrirtækja, menntunar og endurmenntunar. Að einhverju leyti eru almenn verkefni í menntakerfi og heilbrigðisþjónustu styrkhæf.

Svæði með 1. markmiðs skilgreiningu eiga eingöngu að vera NUTS II⁷³ svæði með landsframleiðslu (VLF) sem er undir 75% af meðaltali Evrópusambandsins þrjú undangengin ár.⁷⁴

⁷³ NUTS er formleg svæðaskipting ESB, sjá umfjöllun á bls. 76.

⁷⁴ Samkvæmt reglugerð 2081/93, gr. 8.

Grikkland, Írland og Portúgal falla í heild sinni undir 1. markmiðið. Til viðbótar eru viss svæði á Spáni (stór hluti landsins), Ítalíu, í Belgíu, Þýskalandi, Frakklandi og Englandi.

Tafla 4.2 Svæði innan ESB sem falla undir markmið 1, 1994 - 1999

Grikkland	allt landið
Írland	allt landið
Portúgal	allt landið
Spánn	Andalucía, Asturias, Castilla y Leon, Castilla La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Kanaríeyjar, Murcia, Cantabria.
Frakkland	Korsíka, Guadeloupe, Martinique, Guiana.
Ítalía	Basilicata, Calabria, Campania, Molise Puglia, Sardinia, Sikiley, Abruzzi (1994 - 1996).
Belgía	Hainaut
Þýskaland	Austur-Berlín, Brandenburg, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thuringen (Allt í gamla Austur-Þýskalandi).
Bretland	Hálöndin og skosku eyjarnar, Merseyside, Norður-Írland.

Heimild: Bright & Clarke (1994).

4.2.1.2 2. markmið

Um uppbyggingu svæða, eða hluta svæða, þar sem iðnaður hefur farið halloka (e. regions of industrial decline) eða atvinnuleysi er yfir meðallagi.

Í reglugerðum er kveðið á um að svæði er hljóta styrki samkvæmt markmiði 2 hafi ekki fleiri en 15% íbúa ESB samanlagt. Nú búa þó u.þ.b. 17% íbúa Evrópusambandsins á svæðum sem skilgreind eru undir 2. markmiði. Í öllum ríkjum ESB, nema þeim er heyra öll undir 1. markmið, eru svæði sem flokkast undir 2. markmið.

Hvaða svæði flokkast undir 2. markmið er að miklu leyti undir einstökum aðildarríkjum komið. Þau senda inn sínar tillögur sem framkvæmdastjórnin úrskurðar um. Í desember 1993 var gengið frá lista yfir svæði sem skilgreind eru samkvæmt 2. markmiði. Þennan lista ber að endurskoða fyrir árslok 1996.

Stuðningur til þessara svæða miðar fyrst og fremst að því að efla smáfyrirtæki og þjónustu við fyrirtæki með tæknaðstoð og starfsmenntun. Svæði falla undir skilgreiningu 2. markmiðs verða að vera á NUTS III stigi og uppfylla eftirtalin þrjú skilyrði:

1. Atvinnuleysi síðustu þrjú ár verður að vera meira en að jafnaði í ESB á sama tíma.
2. Hlutfall mannafla í iðnaði skal einhvern tíma frá 1975 (viðmiðunarár) hafa verið hærra en að meðaltali í ESB.
3. Merkjanleg fækkun í hlutfalli mannafla í iðnaði hafi orðið frá viðmiðunarári.

Til viðbótar getur aðstoð tekið til:

- Svæða, sem liggja að öðrum svæðum, er uppfylla skilyrðin þrjú.
- Þéttbýlissvæða, þar sem atvinnuleysi er að minnsta kosti 50% hærra en að meðaltali í ESB.
- Svæða, þar sem veruleg fækkun starfa hefur átt sér stað á síðustu þremur árum eða þar sem mjög mikilvægar atvinnugreinar fyrir svæðið hafa orðið fyrir samdrætti, eða hann er yfirvofandi.
- Svæða, sérstaklega þéttbýlissvæða, sem eiga í miklum erfiðleikum með að endurnýja grundvallaratvinnugreinar sínar.
- Annarra iðnaðar- eða þéttbýlissvæða, þar sem félagsleg og efnahagsleg áhrif umþóttunar í sjávarútvegi réttlæta aðstoð, byggða á skilyrðunum þremur.⁷⁵

4.2.1.3 3. markmið

Um aðgerðir gegn atvinnuleysi.

Markmiðið beinist fyrst og fremst að aðgerðum gegn langvinnu atvinnuleysi og sérstök áhersla er lögð á aðgerðir gegn atvinnuleysi ungmenna.⁷⁶ Sömuleiðis er mikil áhersla lögð á að vinnuafli sé hreyfanlegt. Meira en 80% af útgjöldum Félagsmálasjóðs Evrópu renna til þessara aðgerða. Aðstoðin er ekki einskorðuð við ákveðin svæði.

4.2.1.4 4. markmið

Um aðlögun launafólks að breyttum atvinnuháttum og nýrri framleiðslutækni.

Þetta markmið tekur mið af nýjum verkefnum á sviði vinnumarkaðsmála, sem skilgreind eru í Maastricht-samningnum. Styrkirnir einskorðast ekki við ákveðin svæði og geta því allir íbúar ESB fengið aðstoð samkvæmt 4. markmiði. Aðstoðin á fyrst og fremst að renna til smárra og meðalstórra fyrirtækja.

⁷⁵ Ibid., gr. 9.

⁷⁶ Langvarandi atvinnuleysi er miðað við 12 mánuði. Ungmenni teljast þeir sem eru yngri en 25 ára.

4.2.1.5 5. markmið

Um stuðning við þróun dreifbyggðra svæða.

5a - Aðgerðir til að hraða hagræðingu í landbúnaði og til að nútímavæða og endurskipuleggja fiskveiðar.⁷⁷

5b - Aðgerðir til að auðvelda þróun og ýta undir umþóttun á dreifbýlum svæðum.

Um það bil 8% íbúa Evrópusambandsins falla undir þessa skilgreiningu. Aðstoðin miðast við að skapa ný atvinnutækifæri í dreifbýli með því að örva þjónustu, ferðamannþjónustu og smáfyrirtæki.

Líkt og með 2. markmiðið eru allar ákvarðarnir um ný verkefni teknar að frumkvæði aðildarríkjanna en ekki framkvæmdastjórnar ESB, þó svo að endanlegt og formlegt ákvörðunarvald sé í hennar höndum.

Þau svæði sem ekki falla undir 1. markmið má skilgreina samkvæmt markmiði 5b ef efnahagsástand er slæmt, mælt í VLF, og tvö af eftirfarandi þremur skilyrðum eru uppfyllt:

1. Hátt hlutfall mannafla í landbúnaði.
2. Lágur tekjur í landbúnaði.
3. Dreifbýli mikið og/eða umtalsverð fólksfækkun að undanfögnu.

4.2.1.6 6. markmið

Um stuðning við mjög dreifbyggð svæði á Norðurlöndunum.

Við inngöngu EFTA-ríkjanna fjögurra, Austurríkis, Svíþjóðar, Finnlands og Noregs verður til nýtt markmið í styrkjakerfinu, svonefnt 6. markmið. Þetta er gert að kröfu Norðurlandþjóðanna, sem búa við aðrar aðstæður en önnur Evrópulönd. Á norðlægum svæðum í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi er byggð mjög dreifð, hitastig er langtum lægra en annars staðar í Evrópusambandinu að jafnaði, og atvinnulíf er á mörgum stöðum mun einhæfara þar en gengur og gerist.

Til að uppfylla 6. markmið þurfa svæði að hafa færri en 8 íbúa á hvern ferkílómetra. Til að skilgreina svæði er notuð NUTS II skilgreiningin. Að öðru leyti gilda sömu reglur um 6. markmiðið og það fyrsta. Samin verður ný reglugerð um 6. markmiðið sem gildir til bráðabirgða eða þangað til 6. markmiðið verður fellt inn í hina almennu reglugerð númer 2081/98 þegar hún verður endurskoðuð árið 1999.

⁷⁷ Sjá nánar í 5. kafla um landbúnað og skýrslu Sjávarútvegsstofnunar um sjávarútveg.

4.2.1.7 Frumkvæðisverkefni ESB

Frumkvæðisverkefni (e. community initiatives) eru stór hluti uppbyggingarstefnunnar. Á síðasta fjárhagstímabili, 1989 - 1993, greiddu uppbyggingarsjóðirnir um 5,8 milljarða ekna eða um 10% af heildarútgjöldum sjóðanna til slíkra verkefna. Á árabílinu 1994 - 1999 munu 12,6 milljarðar ekna fara til frumkvæðisverkefna ESB.

Framkvæmdastjórn ESB veitir þessa styrki til verkefna, sem hún telur mikilvæg en falla ekki undir beint undir markmiðin sex. Yfirleitt er þeim beint að vandamálum tengdum framkvæmd á stefnu ESB á mismunandi svæðum, eða að öðrum félags- eða efnahagslegum vandamálum. Tafla 4.3 sýnir þau verkefni, sem styrkt voru á tímabilinu 1989 til 1993.

Þann 16. júní 1993 gaf framkvæmdastjórn ESB út *Grænbók* (e. Green paper) um framtíð frumkvæðisverkefnanna sem ætlað var að vekja umræður um framtíð þeirra. Grænbókin leggur til að fjórar megin reglur verði hafðar til hliðsjónar við frekari þróun frumkvæðisverkefnanna.

- Þau ættu að samrýmast höfuðreglum uppbyggingarsjóðanna um samþjöppun, skipulagningu, viðbótargildi og samvinnu.
- Þau ættu að samrýmast öðrum verkefnum ESB.
- Þau ættu að beinast að fáum verkefnum í senn .
- Áherslu ætti að leggja á verkefni, sem fela í sér samvinnu á milli svæða.

Í framhaldi af þessum grunnreglum lagði Grænbókin til að eftirtaldir fimm efnisflokkar legðu grunn að framtíðarþróun frumkvæðisverkefnanna (í svigum eru talin upp þau verkefni sem falla undir hvern efnisflokk):

- I. Samvinna yfir landamæri, bæði milli landa og milli svæða (INTERREG og REGEN)
- II. Þróun í dreifbýli (LEADER)
- III. Jaðarsvæði (REGIS)
- IV. Atvinnumál og þróun mannauðs (EUROFORM, HORIZON OG NOW)
- V. Sköpun nýrra atvinnutækifæra (RECHAR, RESIDER, RETEX, KONVER og að einhverju leyti: PRISMA, STRIDE OG TELEMATIQUE)

Tafla 4.3 Frumkvæðisverkefni ESB 1989 - 1993

	Styrkhæf svæði	Viðfangsefni	Tímabil	fjárh.*
ENVIREG	Eitraður úrgangur:	Umhverfisvernd	1990-93	500
EUROFORM	1. markm. svæði	Verkþjálfun og	1990-93	300
HORIZON	1. markm. svæði	Fatlaðir og aðrir	1990-93	180
INTERREG	Landamærasvæði á	Samvinna yfir	1990-93	800
KONVER	Svæði háð	Sköpun nýrra	1993	130
LEADER	1. og 5b. markmið	Þróun í dreifbýli	1991-93	400
NOW	1. markm. svæði	Átaksverkefni f.	1990-93	120
PRISMA	1. markmið	Aðstoð til að	1991-93	100
RECHAR	Kolavinnslusvæði	Sköpun nýrra	1990-93	300
REGEN	1. markmið	Aðstoð til að	1990-93	300
REGIS	Jaðarsvæði	Efnahagsleg	1990-93	200
RENEVAL	Skipasmíðaiðnaðars	Sköpun nýrra	1988-93	300
RESIDER	Stálvinnslusvæði	Sköpun nýrra	1988-92	300
RETEX	Vefnaðariðnaðarsvæ	Sköpun nýrra	1992-93	100
STAR	1. markmið	Fjárskiptaáttak tengt	1986-91	788
STRIDE	1. og 2. markmið	Samvinna á milli	1990-93	400
TELEMATIQUE	1. markmið	Aðstoð til að	1991-93	200
VALOREN	1. markmið	Nýting innlendra	1986-91	400
Samtals:				5.818

* Milljónir ekna á verðlagi hvers árs.

Heimild: Bright & Clarke (1994), bls. 143 - 145.

4.3 Útgjöld vegna uppbyggingarstefnunnar⁷⁸

Endurskoðun uppbyggingar- og svæðastefnunnar 1988 og 1993 var ekki síst fólgin í umtalsverðri aukningu á fjárframlögum til þessa málaflokks. Á tímabilinu 1989 til 1993 fóru 60,4 milljarðar ekna (á verðlagi 1989) til uppbyggingarsjóðanna. Til viðbótar bættust 3 milljarðar við þegar Þýskaland sameinaðist. Tafla 4.4 lýsir skiptingu fjármunanna á einstök markmið (framlög til Austur-Þýskalands eru ekki talin með).

Tafla 4.4 Útgjöld til uppbyggingarmála eftir markmiðum 1989 - 1993

Markmið	Milljarðar ekna	Hlutdeild af heildar-	Hlutfall íbúa ESB sem
1. markmið	38,3	63,4	21,5
2. markmið	7,2	11,9	16
3. og 4. markmið	7,5	12,4	-
5. markmið a	3,4	5,6	-
5. markmið b	2,8	4,6	5
Annað*	1,1	2	-
Samtals	60,4	100	42,5

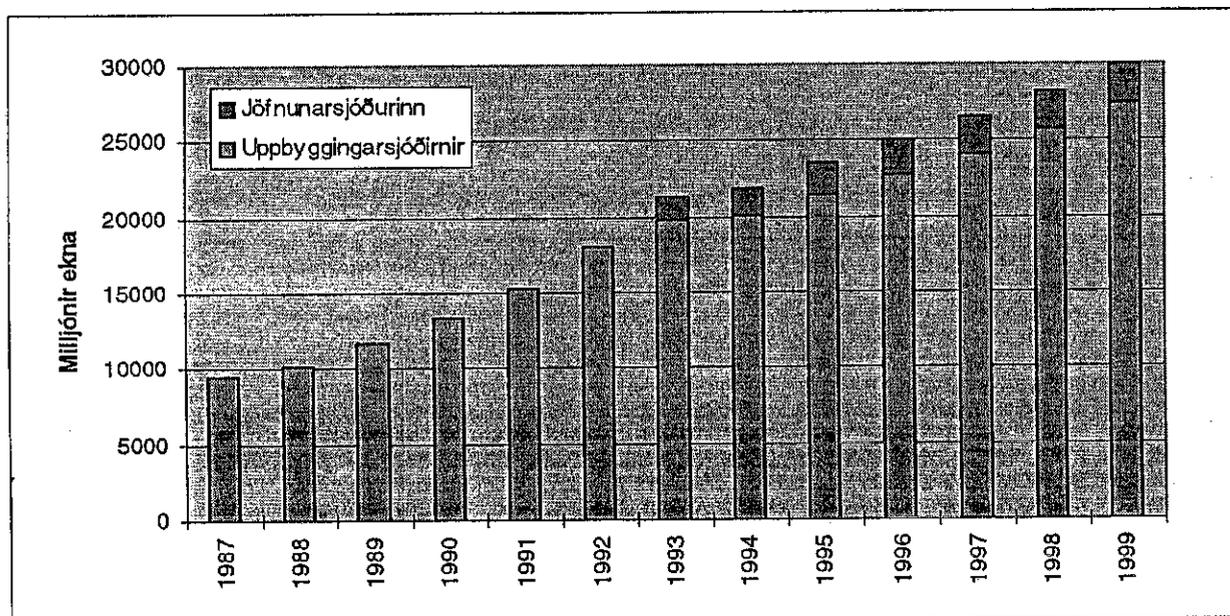
* Hér er um hluta af frumkvæðisverkefnunum að ræða. Annað eða 4,7 milljarðara ekna skiptast á markmiðin. Heimild: Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet (1993), bls 32.

⁷⁸ Byggt á Bright & Clarke (1994), kafli 3 og Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet (1993), bls. 32 - 35.

Á tímabilinu 1994 til 1999 verður 141,47 milljörðum ekna varið til uppbyggingarstefnunnar (á verðlagi 1992).⁷⁹ Níu títundu þeirra fjármuna fara í markmið 1 til 5b og 9% upphæðarinnar fara í frumkvæðisverkefni ESB. Til viðbótar bætast 13,65 milljarðar í jöfnunarsjóðinn að ógleymdu viðbótarframlagi vegna væntanlegrar inngöngu EFTA-ríkja. 96,4 milljarðar (68,1%) fara í 1. markmiðið. Ef 1. markmiðið og jöfnunarsjóðurinn eru tekin saman nema útgjöld til þeirra 70,1% af heildarútgjöldum sjóðanna. Þeir 45 milljarðar ekna sem eftir eru skiptast á hin markmiðin og eitthvað af því fé rennur til svæða sem falla undir 1. markmiðið.

Mynd 4.1 lýsir þróun útgjalda til uppbyggingarmála innan ESB frá 1987 og áætlun um útgjöld fram til 1999.

Mynd 4.1 Þróun útgjalda ESB til uppbyggingarmála, á verðlagi 1992



Heimild: Court of Auditors (1993).

Þó svo að styrkjum sé úthlutað samkvæmt markmiðunum sex og frumkvæðisverkefnum ESB, þá fer fjármögnunin fram um nokkra sjóði sem hver um sig styrkir verkefni á ákveðnum sviðum. Þeir eru: uppbyggingarsjóðirnir fjórir⁸⁰ (The European Regional Development Fund - ERDF, The European Social Fund - ESF, The Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG og hluti EAGGF sem tengist uppbyggingarstarfi), Jöfnunarsjóðurinn (The Cohesion Fund) og Evrópski fjárfestingarbankinn (The European Investment Bank).

⁷⁹ Samkvæmt 2. viðauka reglugerðar ESB númer 2081/93 frá 20. júlí 1993.

⁸⁰ Formlega séð eru uppbyggingarsjóðirnir aðeins þrjár og þá er sjávarútvegssjóðurinn (FIFG) ekki talinn með. Í framkvæmd er þó lítið á hann í tengslum við hina þrjá og því er eðlilegt að taka hann með í þessu samhengi.

4.4 Sjóðir styrkjakerfisins

4.4.1 Uppbyggingarsjóðirnir

Evrópski svæðapróunarsjóðurinn (ERDF) var stofnaður 1975 og hefur það markmið að efla hagvöxt og flýta aðlögun á vanþróaðri svæðum sambandsins. Sjóðurinn veitir styrki til uppbyggingar innviða svo og styrki til ýmiss konar framleiðslu vöru og þjónustu.

Félagsmálasjóður Evrópu (ESF) vinnur í samræmi við 123. - 125. grein Rómarsáttmálans. Markmið hans eru að bæta atvinnumöguleika launafólks, sérstaklega með því að auðvelda flæði vinnuafis á milli svæða og að styrkja menntun. Sérstök áhersla er lögð á starfsmenntun og atvinnu fyrir ungt fólk.

Uppbyggingarhluti *Landbúnaðarsjóðsins* (EAGGF) aðstoðar við uppbyggingu landbúnaðar og styrkir landbúnað á svæðum þar sem umhverfi er viðkvæmt. Sjóðurinn veitir annars vegar einstaklingum og opinberum aðilum styrki til fjárfestinga í landbúnaði og hins vegar endurgreiðir hann aðildarlöndum hluta af aðstoð sem þau veita innlendum framleiðendum.

Sjávarútvegssjóðurinn (FIFG) er nýjasti þáttur sjóðakerfis ESB, stofnaður árið 1992. Áður voru verkefni á sviði sjávarútvegs kostuð af landbúnaðarsjóðnum. Markmið sjóðsins er að stuðla að stöðugu jafnvægi í nýtingu auðlinda hafsins, styrkja samkeppnisstöðu, styðja arðbærar framkvæmdir í greininni, efla markaðsaðgang og auka virðisauka sjávarafurða og framleiðslu fiskeldisstöðva. Auk þess tekur sjóðurinn þátt í ýmsum verkefnum í samvinnu við aðra sjóði, s.s. tækniástoð, rannsóknnum o.fl. Sjóðurinn er hluti af sjávarútvegsstefnu ESB.

4.4.2 Jöfnunarsjóðurinn

Maastricht-samningurinn frá 1991 fól í sér aukna áherslu á uppbyggingarstefnu Evrópusambandsins í því skyni að stuðla að aukinni samheldni innan ESB. Vegna áforma um aukna efnahagslega samhæfingu og frekara myntsamstarf taldi Evrópusambandið að nauðsynlegt væri að jafna efnahagslega stöðu einstakra svæða innan sambandsins.⁸¹ Helsta áþreifanlega breytingin var stofnun Jöfnunarsjóðsins (e. Cohesion Fund) sem á aðeins að starfa tímabundið, eða þangað til að Maastricht-samningurinn kemst að fullu í framkvæmd. Hann er ólíkur hinum sjóðunum fjórum, sem hafa byggða-, félags- og landbúnaðarsjónarmið

⁸¹ Umfjöllun um þessa fullyrðingu má m.a. finna í Commission of the European Communities (1993a).

að leiðarljósi, að því leyti að hans markmið er að hjálpa verst settu ríkjum sambandsins með almennum hætti til að taka þátt í efnahagslegri samvinnu.

Aðeins fjögur ríki hafa aðgang að sjóðnum nú: Spánn, Grikkland, Portúgal og Írland. Starfsemi sjóðsins verður endurskoðuð 1996 og þá munu þau lönd sem hafa náð landsframleiðslu á mann yfir ákveðnu marki (nú 90% af meðaltali í ESB) missa rétt á styrkjum úr sjóðnum. Heildarútgjöld sjóðsins eru áætluð 15,15 milljarðar ekna á tímabilinu 1994 til 1999.

Af þeim verkefnum sem nú þegar hefur verið úthlutað til eru flest á sviði samgöngumála. Þessi sjóður er ólíkur hinum að því leyti að hann getur staðið straum af allt að 80 - 85% af kostnaði við einstök verkefni, en almennt gildir að aðildarlöndin verða að útvega helming framkvæmdafjár.⁸²

4.4.3 Evrópski fjárfestingarbankinn

Evrópski fjárfestingarbankinn var stofnaður árið 1958 á grundvelli Rómarsáttmálans. Bankinn veitir styrki, lán og ábyrgðir til fjárfestingarverkefna sem stuðla að jafnvægi í þróun ESB, s.s. á sviði samgangna, fjarskipta, orkumála, umhverfis- og ferðamála. Aðildarríki ESB eru hluthafar í bankanum og er hann fjármagnaður með lántökum á alþjóðlegum mörkuðum og beinum framlögum frá aðildarríkjum.

4.4.4 Tengsl markmiða og sjóða

Markmið 1, 2 og 5b eru fjármögnuð af Svæðapróunarsjóðnum. Félagsmálasjóðurinn fjármagnar verkefni innan allra markmiðanna, sérstaklega er varða menntun og þess háttar, nema innan markmiðs 5a. Landbúnaðarsjóðurinn fjármagnar verkefni innan markmiða 1, 5a og 5b. Sjávarútvegssjóðurinn fjármagnar verkefni á grundvelli markmiðs 5a. Taflan hér að aftan sýnir þessi tengsl markmiða og sjóða. Til viðbótar má á henni sjá hvaða ráðuneyti ESB fara með stjórn einstakra málaflokka.

⁸² Bright & Clarke (1994).

Tafla 4.5 Tengsl markmiða, sjóða og ráðuneyta ESB

	<i>Sjóðir</i>			
	ERDF (DG XVI)	ESF (DG V)	EAGGF (DG VI)	FIFG (DG XIV)
1. markmið DG XVI				
2. markmið DG XVI				
3. markmið DG V				
4. markmið DG V				
5. markmið a DG VI / XIV				
5. markmið b DG VI				
6. markmið DG XVI				

DG Ráðuneyti framkvæmdastjórnarinnar (Directorates-General)

DG V Atvinnu og félagsmál (e. Employment, Industrial Relations and Social Affairs)

DG VI Landbúnaður (e. Agriculture)

DG XIV Sjávarútvegur (e. Fisheries)

DG XVI Svæðastefna (e. Regional Policy)

Heimild: Reglugerð ESB 2081/93.

4.5 Reglur um úthlutun og framkvæmd

4.5.1 Áætlanir

Rík áhersla er lögð á samstarf um þær uppbyggingaraðgerðir sem ESB tekur þátt í. Reglur sjóðanna miðast því við að sameina krafta framkvæmdastjórnar ESB, einstakra ráðuneyta (sjá töflu 4.5) og ráðherraráðs ESB annars vegar og aðildarlandanna, einkaaðila og smærri svæða hins vegar.

Styrkúthlutun má skipta í þrjú stig:

1. *Þróunaráætlanir* eru undirbúnar í aðildarríkjunum eða svæðum innan þeirra af hlutaðeigandi yfirvöldum. Þessar áætlanir gera grein fyrir forgangsröðun verkefna í viðkomandi löndum.

2. Framkvæmdastjórnin útbýr því næst *stuðningsramma* (e. Community Support Frameworks) á grundvelli þróunaráætlana, í samstarfi við viðkomandi stjórnvöld. Í stuðningsáætlun er tekið fram:
 - Hvers kyns aðstoð verði veitt.
 - Fjárhæðir og ákvæði um hvaðan fjármunirnir skuli koma.
 - Tímasetningar.
 - Upplýsingar um hugsanlegar leiðir til að undirbúa, hrinda í framkvæmd og stýra verkefnum.
 - Ákvæði um hvernig eftirliti og mati á árangri skuli háttað.
3. Aðildarríkin leggja loks fram *framkvæmdaáætlanir* (e. Operational Program) fyrir hvert verkefni innan stuðningsrammans. Þegar framkvæmdastjórnin hefur endanlega samþykkt þau verkefni sem framkvæmd skulu, færast framkvæmdin yfir á ábyrgð aðildarríkja eða svæða. Allir hafa þó eftirlitsskyldum að gegna.⁸³

Þessi ferill er ekki algildur því hægt er að hraða ákvörðunum í sérstökum tilfellum. Þá geta aðildarríki lagt fram sjálfstæðar áætlanir sem koma í stað þróunaráætlunar og umsóknar um stuðning. Framkvæmdastjórnin tekur síðan ákvörðun í eitt skipti fyrir öll um viðkomandi verkefni án þess að ganga frá sérstökum útgjaldaramma eða framkvæmdaáætlun.

4.5.2 Útgjaldarammar

Samkvæmt núgildandi reglum á framkvæmdastjórnin að setja fram útgjaldaramma til viðmiðunar fyrir einstök aðildarríki vegna 1. til 4. markmiðs og markmiðs 5b uppbyggingarsjóðanna. Framkvæmdastjórnin á að miða við eftirfarandi þætti:

- Efnahagsástand í einstökum löndum (e. national prosperity).
- Efnahagsástand á einstökum svæðum (e. regional prosperity).
- Mannfjölda (e. population of the regions).
- Hversu alvarleg uppbyggingarvandamál eru á svæðinu (e. relative severity of structural problems), þ.m.t. atvinnuleysi.

⁸³ Sjá nánar reglugerð 4253/88 með áorðnum breytingum 2082/93 (Commission of the European Communities, 1993b).

Skipting fjármuna vegna markmiðs 5a fer fyrst og fremst eftir nýtingu þeirra á tímabilinu næst á undan (nú 89-93), auk þess sem tekið er tillit til sérstakra þarfa einstakra svæða á uppbyggingu í landbúnaði og sjávarútvegi ef aðstæður breytast.⁸⁴

Hvert verkefni, eða framkvæmdaáætlun, getur falið í sér aðstoð úr fleiri en einum sjóði. Aðstoðin byggist á markmiðunum sex, sem síðan eru fjármögnuð af hinum ýmsu sjóðum. Í þessu fólst ein helsta breyting uppbyggingarstefnunnar árið 1993. Önnur mikilvæg breyting var fólgin í hertum eftirlitskröfum. Nú er gerð krafa um að framkvæmdaáætlanir séu nægilega nákvæmar svo að hægt sé að bera þær saman við niðurstöður að verkefni loknu.

Í 13. grein reglugerðar 2081/93 er kveðið á um hversu stóran hluta uppbyggingarsjóðirnir (FIFG meðtalinn) eiga að fjármagna af einstökum verkefnum. Framlagið er ekki föst upphæð, heldur miðað við:

- Hversu alvarleg vandamál við er að glíma.
- Fjárhagslega stöðu hluteigandi aðildarlands.
- Mikilvægi aðgerðanna frá sjónarhóli Evrópusambandsins.
- Mikilvægi aðgerðanna frá sjónarhóli hlutaðeigandi ríkis eða svæðis.
- Hvers konar aðstoð farið er fram á.

Fyrir svæði, sem skilgreind eru samkvæmt 1. markmiði, er framlag ESB aldrei meira en 75% af heildaraðstoð,⁸⁵ en aldrei minna en 50% af opinberum útgjöldum⁸⁶ til viðkomandi verkefnis. Hvað önnur markmið varðar er hámark af heildarkostnaði sem ESB leggur til 50% en lágmark af opinberum kostnaði 25%. Í samningum Austurríkis, Finnlands, Svíþjóðar og Noregs er kveðið á um að 6. markmiðið fái sömu meðferð og 1. markmið að þessu leyti.

Hér verður ekki farið nánar út í innihald einstakra reglugerða um uppbyggingarsjóðina, en rétt þykir að birta hér yfirlit um reglugerðagrunn sjóðanna, sjá töflu 4.6.

⁸⁴ Commission of the European Communities (1993b), bls. 17.

⁸⁵ Í heildaraðstoð felast styrkir ESB, styrkir innlendra stjórnvalda og framlag einkaaðila.

⁸⁶ Til opinberra útgjalda teljast aðeins framlög ESB og opinberra aðila innanlands.

Tafla 4.6 Yfirlit um reglugerðagrunn sjóðakerfisins

Stig	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Sáttmálinn	Greinar 130a-e	Grein 123	Grein 43	Grein 43
Grundvallar reglugerðir	2052/88 m. br. 2081/93	2052/88 m. br. 2081/93	2052/88 m. br. 2081/93	hluti af 2081/93
Reglugerðir um framkvæmd:				
A: Samræming	4253/88 m. br. 2082/93 4254/88 m. br. 2083/93	4253/88 m. br. 2082/93 4255/88 m. br. 2084/93	4253/88 m. br. 2082/93 4256/88 m. br. 2085/93	4253/88 m. br. 2082/93 2080/93
B: Einst. sjóðir				
Ath: Jöfnunarsjóðurinn byggist á sérstakri tímabundinni reglugerð 792/93 með tilvísun í grein 130d í sáttmálanum. Sáttmálinn er samheiti fyrir Rómarsáttmálann, Einingarlög Evrópu og Maastricht-samninginn.				

Heimild: Bright & Clarke (1994).

4.5.3 Svæðaskipting - NUTS

Þegar svæðisbundin aðstoð er veitt skiptir miklu máli hvernig ríkjum er skipt niður í svæði. Innan ESB eru í gildi samræmdar reglur um svæðaskiptingu, sem kallast NUTS (f. Nomenclature des unités territoriales statistiques). Eins og nafnið gefur til kynna, þá hefur þessi skipting fyrst og fremst þýðingu fyrir söfnun tölfræðilegra gagna, en jafnframt er stuðst við þessa skiptingu við úthlutun styrkja ESB. Fyrir hvert og eitt aðildarríki er til þrens konar svæðaskipting, NUTS I, II og III. NUTS I stendur fyrir sambandsríki (t.d. í Þýskalandi) eða önnur stór landsvæði innan aðildarríkis. NUTS II eru héruð eða smærri svæði mismunandi afmörkuð eftir löndum. NUTS III eru enn smærri svæði með minnst 100.000 íbúa og 500 ferkílómetra. Þó hefur verið gerð undantekning með dönsku ömtin, sem skilgreind eru sem NUTS III svæði. ESB skiptist upp í 71 NUTS I svæði, 183 NUTS II svæði og 1044 NUTS III svæði.⁸⁷

Fyrir uppbyggingarstefnuna hefur NUTS II og NUTS III mesta þýðingu. Hvað varðar styrki ESB þá eru styrkir samkvæmt 1. og 6. markmiði miðaðir við NUTS II svæði en styrkir á grundvelli annarra markmiða eru veittir til NUTS III svæða. Þau NUTS III svæði sem liggja að NUTS II svæðum sem skilgreind hafa verið samkvæmt markmiði 1 eða 6 geta einnig fengið slíka skilgreiningu að öðrum skilyrðum uppfylltum.

⁸⁷ Forsell (1991) bls. 30.

Úthlutun styrkjanna þarf ekki í öllum tilfellum að ráðast af NUTS-skiptingu. Sem dæmi má nefna að 33 litlar danskar eyjar fá stuðning á grundvelli markmiðs 5b, en þó er aðeins ein þeirra, Borgundarhólmur, sérstakt NUTS III svæði. Einnig beinast frumkvæðisverkefni ESB oft að minni svæðum en NUTS III.⁸⁸

4.6 Ísland og styrkjakerfið

4.6.1 EFTA-ríkin og uppbyggingarstyrkir

Þegar reynt er að meta áhrif hugsanlegrar aðildar Íslands að Evrópusambandinu hvað varðar uppbyggingarsjóðina, er gagnlegt að skoða niðurstöðu EFTA-landanna fjögurra sem nú nýverið hafa samið um aðild að Evrópusambandinu. Jafnvel þótt EFTA-löndin séu betur sett efnahagslega en Evrópusambandslöndin að meðaltali, og komi þess vegna til með að greiða töluverðar fjárhæðir til sjóða ESB,⁸⁹ þá fá þau nokkuð af sínum framlögum til baka, meðal annars frá uppbyggingarsjóðunum. Tæpir sex milljarðar ekna eða rétt um fimmhundrað milljarðar íslenskra króna munu renna til baka til EFTA-landanna fjögurra um hendur uppbyggingarsjóðanna á árunum 1995 - 1999, gerist þau öll aðilar.

Lítum ögn nánar á samningsniðurstöðu Noregs, Svíþjóðar og Finnlands við ESB um svæða- og uppbyggingarstefnu (sbr. 19. og 20. kafla aðildarsamningsins). Í Noregi verða Norður-Þrándalög, Nordland, Troms og Finnmörk sett framarlega í forgangsröð í sameiginlegri uppbyggingarstefnu ESB með 6. markmiðinu (sjá hér að framan), sem sett er í þeim tilgangi að viðhalda byggð á mjög dreifbýlum svæðum. Í Svíþjóð fær NUTS II svæðið, sem inniheldur Norrbotten-, Västerbotten- og Jämtlandslén, meðferð samkvæmt markmiði 6. Helstu þéttbýlisstaðir, s.s. Luleå og Umeå, á svæðinu eru undanskildir. Nokkur sveitarfélög í Västernorrland-, Gävleborgs-, Kopparbergs- og Värmlandslénum, sem liggja að fyrnefndu svæði falla einnig undir markmiðið. Í Finnlandi falla Lappland og þrjár sýslur, sem saman mynda NUTS II svæði í austurhluta landsins, Kainuu, Pohjois-Karjala og Etelä-Savo, undir 6. markmiðið. Auk þess munu nokkur smærri svæði, sem liggja að þessum sýslum fylgja með, Kuusamo, Ii, Muhos, Pyhäntä, Iisalmi, Nilsisä, Nivala, Kaustinen, Viitasaari og Saarijärvi. Misstór svæði í löndunum þremur falla að þessari skilgreiningu og sömuleiðis er reiknað með misháum fjárhæðum til þeirra, eða frá 101 ekum á íbúa allt að 125 á næsta ári (1995), sbr. töflu

⁸⁸ Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet (1993), bls. 44.

⁸⁹ Sjá 3. kafla.

Tafla 4.7 6. markmiðið á Norðurlöndunum

Land	Íbúafjöldi á 6. markmiðs svæðum	Hlutfall af heildaríbúafjölda	Fjárhæð á mann í ekum *
Noregur	587000	14%	125
Svíþjóð	450000	5%	101
Finnland	830000	17%	122

* Míðað er við árlegar greiðslur á áætluðu verðlagi 1995.
Heimild: General Secretariat of the Council (1994), bls. 38.

Fjárhæðirnar munu síðan hægt og bítandi aukast í sama hlutfalli og fjárhæðir til 1. markmiðsins. Stuðningurinn kemur því til með að vaxa úr 6 milljörðum íslenskra króna 1995 í 7,8 milljarða 1999 í Noregi og úr 3,8 milljörðum króna í 4,8 milljarða í Svíþjóð og úr 8,4 milljörðum króna í 10,7 milljarða króna í Finnlandi.

Í Austurríki hefur héraðið Burgenland hlotið skilgreiningu samkvæmt 1. markmiði en ekkert annað hérað eða svæði í EFTA flokkast sem slíkt.

Tafla 4.8 Útgjaldarammi uppbyggingarsjóðanna fyrir Austurríki, Svíþjóð, Finnland og Noreg

Miljónir ekna	1995	1996	1997	1998	1999	Samtals:
Gömlu aðildarlöndin 12	25264	26889	28542	30386	32280	143361
Markmið 1	33	35	38	41	43	190
Austurríki	33	35	38	41	43	190
Markmið 6	196	207	220	237	249	1109
Svíþjóð	41	43	46	49	51	230
Finnland	90	95	101	110	115	511
Noregur	65	69	73	78	83	368
Markmið 2 til 5b	876	900	919	939	957	4591
Austurríki	276	283	288	293	299	1439
Svíþjóð	227	233	238	244	248	1190
Finnland	225	233	239	245	251	1193
Noregur	148	151	154	157	159	769
Samtals	1105	1142	1177	1217	1249	5890
Austurríki	309	318	326	334	342	1629
Svíþjóð	268	276	284	293	299	1420
Finnland	315	328	340	355	366	1704
Noregur	213	220	227	235	242	1137

Heimild: General Secretariat of the Council (1994), bls. 39.

Ekki hefur enn verið tekin ákvörðun um hvaða svæði í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Austurríki falli undir önnur markmið uppbyggingarstefnunnar, en stefnt er að því að það verði gert í samvinnu við aðildarríkin eigi síðar en fyrir árslok 1994. Þó er búið að ganga frá útgjaldaramma fyrir tímabilið 1995 til 1999, sbr. töflu 4.8.

4.6.2 Ísland og uppbyggingarstyrkir

Land sem gerist aðili að ESB verður sjálfkrafa þátttakandi í yfirþjóðlegri byggða- og uppbyggingarstefnu. Hversu mikla fjármuni hlutaðeigandi ríki fær frá ESB veltur að stærstum hluta á því, hver af sex markmiðum uppbyggingarstefnunnar landið eða einstök svæði þess uppfylla.

Miklu máli skiptir líka hvernig landið skiptist upp í NUTS-svæði. Skiptingin hefur ekki einungis tölfræðilega þýðingu, heldur einnig pólitíska, því byggðastefnan byggist m.a. á þessari skiptingu. Skipting ESB upp í svæði er ekki einhlít og miðast hún jafnan við aðstæður í hverju landi. Það eru einkum landfræðilegir, stjórnsýslulegir og pólitískir þættir sem ráða. Norðmenn, Svíar og Finnar lögðu mikla áherslu í sínum tillögum til ESB að NUTS II skipting í þessum löndum yrði að mestu leyti núverandi landsþinga-, fylkja- og lénaskipting, og að NUTS III skiptingin gildi fyrir stór sveitarfélög eða hópa minni sveitarfélaga. Þessi skipting myndi þýða svæðaskiptingu með mun fámennari svæðum en almennt gerist í ESB. Helstu rök Norðurlandanna fyrir þessari skiptingu voru þau hversu sterk þessi skipting væri stjórnsýslulega.

Skipting Íslands upp í svæði er allt annars eðlis. Stjórnsýslustig á landinu eru aðeins tvö og auk þess eru sveitarfélög jafnan svo fámenn, að erfitt væri að fá þau samþykkt sem NUTS III svæði. Vegna gildistöku EES-samningsins hafa íslensk stjórnvöld sent Eftirlitsstofnun Evrópska efnahagssvæðisins (e. European Surveillance Authority, ESA) svæðaskilgreiningar fyrir Ísland til staðfestingar. Endanleg staðfesting á þeim hefur ekki fengist. Í tillögunum er við það miðað að landið verði eitt NUTS I svæði. Á NUTS II grundvelli verði landinu skipt í tvennt, annars vegar höfuðborgarsvæðið (frá Straumi til Hvalfjarðarbotns) og hins vegar landsbyggðina. Loks yrði landinu skipt í NUTS III svæði eftir nógildandi kjördæmaskipan, með þeirri undantekningu að höfuðborgarsvæðið yrði eitt NUTS III svæði.⁹⁰

Þessi skipting yrði að öllum líkindum mjög heppileg fyrir Ísland, því yrði hún staðfest, væri allt svæðið utan höfuðborgarsvæðisins styrkhæft samkvæmt 6. markmiði uppbyggingarstefnunnar. Eins og fram kemur hér að framan, þá er skilyrði fyrir skilgreiningu svæðis samkvæmt 6. markmiði byggð sé eigi þéttari en sem nemur átta íbúum á hvern ferkílómetra. Ef litið er á landið í heild eru um 2,55 íbúar á hvern ferkílómetra en

⁹⁰ Samkvæmt upplýsingum frá Byggðastofnun.

tæplega 1,1 íbúi á km² á landsbyggðinni. Heildar íbúafjöldi á Íslandi var 262.193 1. desember 1992. Þar af bjuggu 151.779 á höfuðborgarsvæðinu en 110.414 á landsbyggðinni, sem þýðir að styrkhæft svæði landsins næði til 42% íbúa þess.⁹¹

Útilokað er að Ísland, eða nokkrir hlutar þess, falli að skilgreiningu 1. markmiðsins. Skilyrði fyrir aðstoð samkvæmt því, er að landsframleiðsla einstakra svæða sé lægri en 75% af meðaltali Evrópusambandsins. Í einhverjum tilvikum hefur verið tekið tillit til kaupmáttarleiðréttrar landsframleiðslu,⁹² en slíkar leiðréttingar breyta ekki niðurstöðunni fyrir Ísland. Það kemur hins vegar ekki að sök því að hið nýja 6. markmið hefur nær sömu stöðu gagnvart uppbyggingarsjóðunum og 1. markmiðið. Á mynd 4.2 er kaupmáttarleiðrétt landsframleiðsla á mann á Íslandi borin saman við meðaltal ESB.

Markmið 2, 5a og 5b munu hafa litla þýðingu fyrir Ísland, nema að landsbyggðin á Íslandi fái ekki 6. markmiðs skilgreiningu. Þessi markmið veita svæðum ekki eins góða möguleika á styrkjum og lánnum úr sjóðum ESB og 1. og 6. markmiðið.

3. og 4. markmiðið eru óháð einstökum svæðum og beinast að vinnumarkaði. Væntanlega munu Íslendingar fá einhvern hlut styrkveitinga samkvæmt þessum markmiðum. Varla verður þó um umtalsverðar upphæðir að ræða, vegna þess að stuðningurinn dreifist á allt Evrópusambandið og atvinnuleysi og önnur vandamál tengd vinnumarkaði eru mun minni á Íslandi en í flestum löndum ESB og EFTA.

Til viðbótar við styrki samkvæmt 6. markmiði ætti Ísland sem aðili að ESB möguleika á styrkjum frá frumkvæðisverkefnum ESB. Það virðast einkum vera INTERREG- og LEADER-verkefni sem gætu nýst Íslendingum.⁹³ INTERREG-verkefnið styrkir landamærasvæði til samvinnu á milli landa, bæði innan og utan ESB. Óvíst er hvernig tekið yrði á sérstöðu Íslands vegna staðsetningar þess, en aðrar Norðurlandapjóðir líta sérstaklega til þessa verkefnis og samsvarandi verkefnis, sem miðar að samskiptum við svæði eða ríki utan ESB, s.s. Eystrasaltslandanna.⁹⁴ Hugsanlegt er að einhvers konar samstarf Íslands, Færeyja og Grænlands yrði styrkhæft samkvæmt þessum verkefnum. LEADER-verkefninu var komið á fót til að hjálpa svæðabundnum félögum til þess að þróa samhæfðar þróunaráætlanir. Verkefninu er ætlað að koma á fót samstarfsneti slíkra hópa eða félaga í þeim tilgangi að finna nýjar lausnir í byggðamálum, sem og til að samræma slíkar aðgerðir eins og kostur er. Líklegt er að atvinnuþróunarfélög gætu fengið styrki frá þessu verkefni.

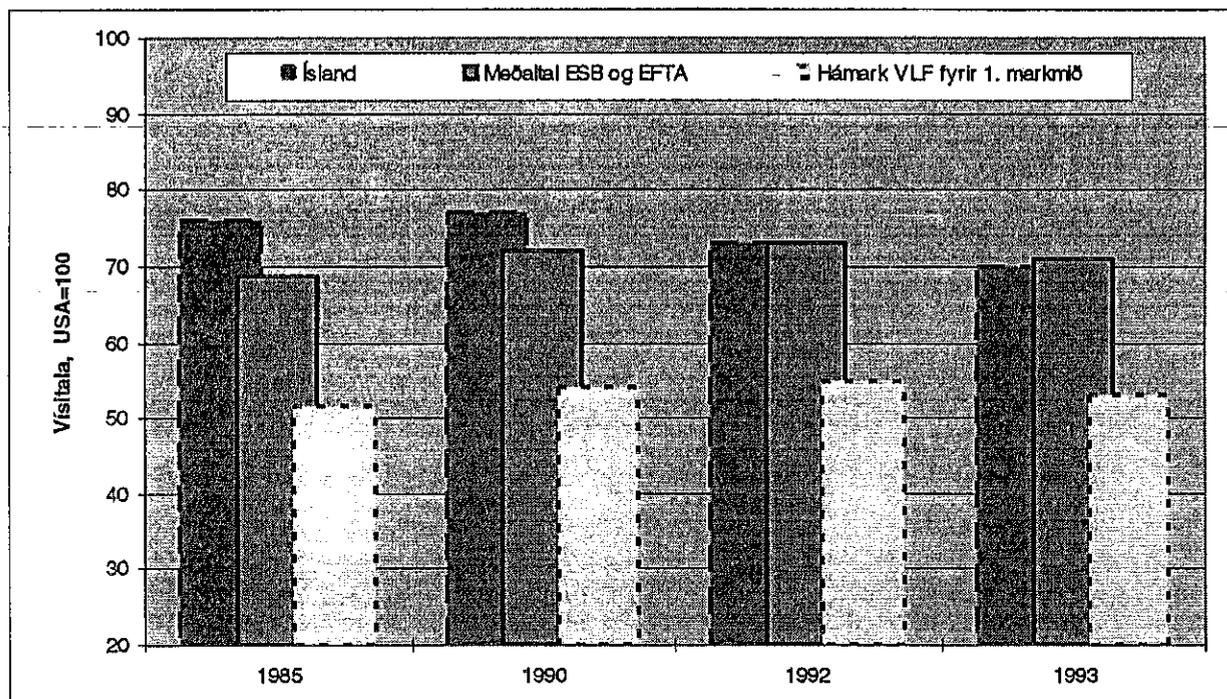
⁹¹ Hagstofa Íslands (1993).

⁹² Vísitala kaupmáttarleiðréttrar landsframleiðslu (e. purchasing power parity adjusted GDP) er reiknuð til að bera saman lífskjör á milli landa. Tekið er tillit til mismunandi verðlags í ólíkum löndum.

⁹³ PESKA-frumkvæðisverkefnið gæti að öllum líkindum einnig nýst Íslendingum en það er á sviði sjávarútvegs. Umfjöllun um það er að finna í skýrslu Sjávarútvegsstofnunar.

⁹⁴ Johansson og Olsson (1994), bls. 5.

Mynd 4.2 Kaupmáttarleiðrétt VLF á mann á Íslandi og í ESB 1985 til 1993



Heimild: OECD (1994)

Sá útgjaldarammi, sem var niðurstaða samninga EFTA-ríkjanna fjögurra og ESB nær í reynd yfir frumkvæðisverkefnin einnig, og það verður á valdi hvers lands að ákvarða skiptingu á milli markmiða 2 og 5b annars vegar og frumkvæðisverkefna hins vegar.⁹⁵ Aðstæður á Íslandi eru nokkuð aðrar, sérstaklega að því leyti að væntanlega mun mestallt framlag til Íslands fara um 6. markmiðið.

Erfitt er að áætla hve stórar fjárhæðir Íslendingar gætu fengið í uppbyggingarstyrki frá ESB. Þó má áætla að um það bil 1,15 milljörðum króna verði varið til 6. markmiðs ef tekið er mið af samningum Norðmanna.⁹⁶ Hvað 3. og 4. markmiðið og frumkvæðisverkefni varðar er ómögulegt að meta hugsanlegar fjárhæðir, en ef varlega er áætlað mætti búast við að heildarstyrkir á vegum uppbyggingarsjóðanna yrðu í kringum 1,2 til 1,5 milljarðar króna.

4.6.3 Skilyrði styrkja

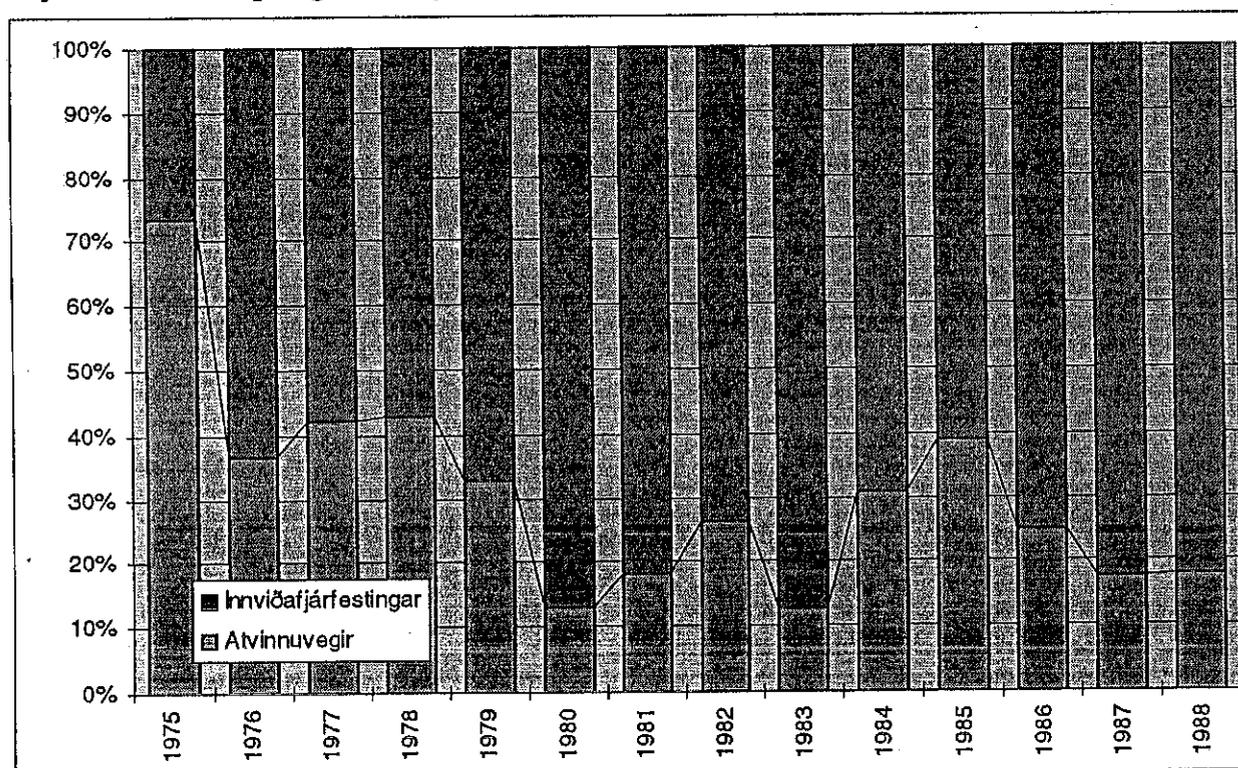
Mjög mikilvægt er að reyna að átta sig á, í hvers konar verkefni styrkir frá ESB gætu farið. Þó svo að hvert aðildarríki ráði miklu um forgangsröðun verkefna innanlands, þá eru

⁹⁵ Ibid., bls. 6.

⁹⁶ Miðað er við 125 ekur á mann á því svæði sem hlýtur 6. markmiðs skilgreiningu. Eðlilegt er að miða við upphæð Norðmanna, því þar líkt og hér er landfræðileg skipting á milli styrkhæfs og óstyrkhæfs svæðis mjög skýr (ekki stór þéttbýlissvæði sem gætu verið undanskilin). Miðað er við gengi ekunnar í júlí 1994.

almennar reglur settar um hvers konar verkefni hver sjóður styrkir. Til að mynda styrkir svæðapróunarsjóðurinn (ERDF) fyrst og fremst innviðafjárfestingar og þróun atvinnuvega á einstökum svæðum, Félagsmálasjóðurinn styrkir vinnumarkaðsaðgerðir, Landbúnaðarsjóðurinn og Sjávarútvegssjóðurinn styrkja ýmis verkefni í þessum atvinnugreinum, aðallega umþóttunarverkefni. Þróun síðustu ára hefur verið í þá átt, að meiri áhersla er lögð á innviðafjárfestingar eins og vel sést á mynd 4.3, sem lýsir skiptingu fjármuna úr Evrópska svæðapróunarsjóðnum, er farið hafa í verkefni á Írlandi, eftir helstu verkefnaflokkum.

Mynd 4.3 Skipting framlaga ERDF til Írlands eftir málaflokkum



Heimild: O'Donnell (1991), bls. 67.

Eðlilegt er að spyrja hvort forgangsröðun Íslendinga í byggðamálum samrýmist helstu markmiðum ESB og hvort sjóðakerfið geti þannig komið Íslendingum að raunverulegu gagni við úrlausn þeirra viðfangsefna, sem mikilvægust eru talin hér á landi.

Í þingsályktun frá 6. maí 1994 er að finna helstu áherslur Íslands í byggðamálum til framtíðar. Markmið byggðastefnunnar eru:

- „Að treysta byggðina þannig að gæði landsins og aðrar auðlindir til lands og sjávar verði nýttar með hagkvæmum hætti.

- Að efla byggð á svæðum þar sem hægt er að reka fjölbreytt og arðsamt atvinnulíf og veita þjónustu að kröfum nútímasamfélags.
- Að draga úr fólksflutningum til höfuðborgarsvæðisins þannig að mannvirki þjóðarinnar nýtist skynsamlega“.

Til að ná þessum markmiðum verður lögð áhersla á eftirfarandi stefnumál fram til 1997:

1. *Eflingu samfelldra atvinnu- og þjónustusvæða.* Fjárfrekustu aðgerðir til að framfylgja þessu stefnumáli eru samgöngur.
2. *Samræmingu á starfsemi og framkvæmkvæmdum ríkisins.* Lengri áætlanir, gangskör í áætlanamálum, svæðisbundnar áætlanir.
3. *Valddreifingu frá ríki til sveitarfélaga.*
4. *Nýsköpun og fjölbreytni í atvinnulífi.* Samræming nýtingar fjárveitinga úr ríkissjóði til atvinnumála á landsbyggðinni. Atvinnuþróunarstarf á vegum heimamanna verði eft. Kannaðar verði leiðir til að glæða áhuga erlendra aðila á að fjárfesta hér á landi.⁹⁷

Þessar áherslur snerta öll helstu byggðavandamál á Íslandi um þessar mundir. Fé til að framfylgja settri stefnu er hins vegar af skörum skammti því að á tímabilinu 1994 - 1997 er fyrirhugað að ríkissjóður verji einungis 496 milljónum króna til byggðamála og eru þá framlög í framleiðnisjóð landbúnaðarins og framlag til rekstrarkostnaðar Byggðastofnunar talin með, sbr. töflu 4.9.⁹⁸

Tafla 4.9 Framlög á fjárlögum til atvinnuuppbyggingar á landsbyggðinni

Byggðastofnun	1994	1995	1996	1997
Atvinnuráðgjöf	25	35	35	35
Nýsköpun, ýmis verkefni	25	75	75	125
Framlag til rekstrar	75	100	100	100
Framlag í afskriftasjóð	60	25	25	25
Alls	185	235	235	285
Iðnaðarráðuneyti	-	11	11	11
landsbyggðariðnaður				
Framleiðnisjóður	300	250	250	200
Samtals á árinu	496	496	496	496

Heimild: Þingsályktunartillaga samþykkt á Alþingi 6. maí 1994.

⁹⁷ Þingsályktunartillaga Alþingis frá 6. maí 1994.

⁹⁸ Hafa ber í huga að önnur útgjöld, s.s. til vegamála og landbúnaðarmála, má að hluta flokka undir byggðastefnu.

Það er forgangsriðun hvers ríkis um sig sem höfð er til grundvallar við úthlutun styrkja og því gætu Íslendingar sjálfir ráðið að töluverðu leyti í hvað fjármunirnir nýttust, innan þeirra marka sem markmið ESB setja. Frá Íslands hálfu kæmu verkefni á sviði samgangna s.s. vegir, brýr, jarðgöng o.fl.; atvinnuþróunar, s.s. efling atvinnuþróunarfélaga, nýsköpunarverkefni, iðngarðar, efling smáfyrirtækja, atvinnuátak meðal kvenna o.fl.; umhverfismála, s.s. landgræðsla, sorp- og frárennismál og stuðningur við ferðamannaþjónustu til greina. Öll þessi verkefni rúmast innan markmiða ESB um uppbyggingarstyrki.

Að því gefnu að 6. markmiðið myndi gilda fyrir landsbyggðina á Íslandi, kæmi ESB til með að fjármagna allt að 75% af heildarkostnaði verkefna og að lágmarki helming af kostnaði opinberra aðila (ESB meðtalið). Að teknu tilliti til efnahagsástands á Íslandi er þó líklegt að ESB haldi styrkhlutdeild sinni í lágmarki. Þetta þýðir með öðrum orðum að með hverri krónu sem kæmi í styrki frá ESB, þyrftu Íslendingar sjálfir að leggja til aðra. Jafnframt er gerð krafa um að styrkir frá ESB komi ekki í staðinn fyrir íslenska styrki (sbr. *additionality*).⁹⁹

4.6.4 Íslensk byggðastefna og styrkir ESB

Öll aðildarríki ESB halda uppi eigin byggðastefnu að einhverju leyti. Mjög mismunandi er þó hversu mikið einstök ríki kosta til hennar og hversu stór hluti íbúanna nýtur góðs af henni. T.d. náðu byggðastyrkir í Frakklandi til u.þ.b. 43% íbúafjöldans á árunum 1988-1990 að upphæð 9 ekur að meðaltali á ári.¹⁰⁰ Á Ítalíu náði hins vegar stuðningur til 38% íbúafjöldans, en um mun hærrí upphæðir var að ræða, 106 ekur á íbúa að meðaltali.¹⁰¹

Það er álit sænsku ríkisstjórnarinnar að markmið og reglur uppbyggingarstefnu ESB séu vel samrýmanleg þeirra eigin stefnu í byggða- og þróunarmálum.¹⁰² Sömuleiðis liggur fyrir að ekki þarf að breyta byggðastefnu í Noregi í neinum grundvallaratriðum. Núverandi byggðastefna í löndunum tveimur brýtur gegn nokkrum reglugerðum framkvæmdastjórnar ESB, en það eru léttvæg atriði sem hægt er að kippa í lag. ESB hefur boðað að í framtíðinni

⁹⁹ Til að svara spurningunni um það hvort þátttaka í slíku styrkjakerfi væri hagkvæm fyrir Ísland er nauðsynlegt að velja fyrir sér þeirri spurningu, hvort þeim fjármunum sem Íslendingar þurfa sjálfir að leggja til á móti styrkjum ESB sé vel varið, eða hvort þeir væru jafnvel enn meira virði annars staðar, t.d. hjá einkaaðilum. Við þessu er því miður ekkert einhlítt svar.

¹⁰⁰ Miðað er við mannfjölda á því svæði sem fékk styrki.

¹⁰¹ Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet, (1993), bls. 47.

¹⁰² Utrikesdepartementet (1994a), bls. 190 - 196.

verði sérstakt tillit tekið til dreifðra byggða þegar reglur um byggðastefnu aðildarríkjanna sjálfra verða endurskoðaðar.¹⁰³

Byggðastefna á Íslandi er ólík byggðastefnu í Evrópusambandinu. Hér á landi hefur stuðningur fyrst og fremst verið fólgin í lánveitingum til fyrirtækja. Í ESB grundvallast byggðastefnan á afmörkuðum átaksverkefnum, sem miða öðru fremur við uppbyggingu innviða, nýsköpun í atvinnulífi og umþóttun, sem í flestum tilvikum nýtist mörgum fyrirtækjum samtímis. Styrkir leika líka mun stærra hlutverk í ESB en hér, þar sem lánveitingar á lágum vöxtum eða án viðunandi trygginga að mati bankastofnana eru algengasta form stuðnings.

Ef Ísland gengi inn í ESB þyrfti að laga innlenda byggðastefnu að uppbyggingarstefnu ESB. Eins og áður hefur verið lýst, byggist uppbyggingarstefnan á samvinnu á milli aðildarríkja eða einstakra svæða annars vegar og framkvæmdastjórnar ESB hins vegar. Nær allir styrkir frá ESB krefjast móttframlags frá hluteigandi ríki, sem í flestum tilfellum er helmingur opinbers kostnaðar að lágmarki.

Samkvæmt EES-samningnum þarf Ísland að tilkynna allar nýjar aðgerðir í byggðamálum til Eftirlitsstofnunar EES-samningsins (e. European Surveillance Authority, ESA). Nýjar stuðningsaðgerðir eiga hér eftir að ákvarðast í samráði Íslands og ESA. Aðild að ESB felur ekki í sér neinar breytingar á þeim leikreglum sem innlend byggðastefna þarf að lúta nema að í stað ESA verður eftirlit og samráð í höndum þess ráðuneytis ESB sem fer með samkeppnismál (DG IV).¹⁰⁴

Innlend byggða- og uppbyggingarstefna er takmörkuð af samkeppnisreglum ESB. Ólíklegt er að þær komi til með að takmarka byggða-, vinnumarkaðs-, eða umþóttunaraðgerðir utan höfuðborgarsvæðisins, því samkvæmt tillögu forsætisráðuneytisins skal öll landsbyggðin vera eitt NUTS II svæði.

Samkvæmt núgildandi reglum á EES-svæðinu skal ákvörðun um það hvort að NUTS II svæði megi styrkja samkvæmt innlendri byggðastefnu, miðast við hversu lágur tekjur eða mikið atvinnuleysi er á svæðinu. Hér á landi er hins vegar minni munur á tekjum og atvinnustigi á milli svæða en svo að það réttlæti stuðning á grundvelli samkeppnisreglna ESB og EES. Hins vegar mun tilkoma 6. markmiðsins í uppbyggingarstefnu ESB að öllum líkindum þýða að dreifð byggð verði líka talin fullgild ástæða fyrir innlendum stuðningi, rétt eins og stuðningi frá ESB.

¹⁰³ Utenriksdepartementet (1994b).

¹⁰⁴ Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet (1993), bls. 40.

5. ESB og íslenskur landbúnaður

Hér á eftir fylgir úttekt Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands á líklegum áhrifum aðildar Íslands að Evrópusambandinu (ESB) á íslenskan landbúnað. Efnistöð eru þau að fyrst er dregin upp mynd af þróun landbúnaðarins undanfarin ár og reynt að setja landbúnað hér í nokkurt samhengi við landbúnað í nálægum löndum. Því næst er reynt að meta hvað aðildarsamningur Íslands gæti fært íslenskum landbúnaði í formi styrkja með því að hagnýta þær niðurstöður sem Norðmenn fengu úr aðildarviðræðum sínum. Þá er spurt hvaða áhrif aðild kynni að hafa á afkomu bænda. Næsti kafli fjallar um áhrif aðildar á hagneytenda. Loks eru settar fram nokkrar hugmyndir um áhrif landbúnaðarstyrkja ESB á hagríkissjóðs.

5.1 Almenn atriði

Framleiðslumagn í hefðbundnum landbúnaði á Íslandi meira en tvöfaldaðist á tímabilinu frá 1945 til 1989.¹⁰⁵ Árið 1963 töldust 9.054 ársverk í landbúnaði, en voru orðin 6.399 árið 1989 og 6.164 árið 1990.¹⁰⁶ Framleiðni vinnuafls eykst þannig að meðaltali um tæp 4% á ári sé litið til tímabilsins frá 1963 til 1989. Framundir 1975 er fjöldi ársverka í landbúnaði nokkuð stöðugur þannig að framleiðniaukningu vinnuafls má rekja til aukinnar framleiðslu á hverju búi. Eftir 1975 tekur ársverkum í landbúnaði að fækka en framleiðslumagn helst nokkuð óbreytt. Framleiðniaukningin á þessu tímabili felst í að færri hendur skila sama framleiðslumagni. Væntanlega búa bændur þar að gífurlegri fjárfestingu áratugina á undan.¹⁰⁷

Eftirspurn neytenda, mæld í hitaæiningum, er nokkuð stöðug og tiltölulega óháð verði og tekjum á breiðu tekjubili.¹⁰⁸ Þar sem fer saman mikil framleiðniaukning og ónæm eftirspurn má búast við harðri samkeppni um hylli neytenda. Stjórnvöld hér á landi og í Noregi hafa ekki verið tilbúin til að láta slíka samkeppni koma fram. Því búa bæði lönd við víðtæk opinber afskipti af verðmyndun á markaði fyrir landbúnaðarafurðir. Lykilatriði í þeirri stefnu hefur verið að vernda innlendan landbúnað gagnvart erlendri samkeppni og takmarka samkeppni milli innlendra framleiðenda.¹⁰⁹ Sameiginleg landbúnaðarstefna ESB er spröttin af sama meiði. Munurinn liggur í stærð markaðarins, hagstæðari framleiðsluáðstæðum og því

¹⁰⁵ Þjóðhagsstofnun (1992), tafla 1.2, bls. 62.

Framleiðsla er hér metin á verði til framleiðenda. Væri stuðst við heimsmarkaðsverð gæti magnþróunin verið allt önnur.

¹⁰⁶ Sjá Landbúnaður 1945-1989, tafla 4.2, bls. 172.

¹⁰⁷ Bent hefur verið á að landbúnaður hafi ráðstafað allt að 10% af fjárfestingarté landsmanna á árunum frá styrjaldarlokum fram undir 1970, sjá Sigurður Snævar: Haglýsing Íslands, Mál og menning, 1993, bls. 196.

¹⁰⁸ Aukin hagsæld kann að leiða til þess að einstaklingar og fjölskyldur auki neyslu matvælatengdrar þjónustu, fari oftár á veitingahús og kaupir meira af tilbúnum réttum. Slík breyting samsetningar eftirspurnarinnar hefur hins vegar lítil áhrif á eftirspurn eftir hráefni til matargerðar.

Í Human Development Report 1992, Oxford University Press, 1992, kemur fram (á töflu á bls. 132) að í þeim þróunarlöndum þar sem mikil áhersla er lögð á mannréttindi ("high human development") er munur kaupmáttarleiðréttar landsframleiðslu á íbúa 1 á móti 3. Munur daglegs hitaæiningaframboðs er hins vegar tæp 29%. Munur á tekjum ríkasta þróunarlandsins (Sameinuð arabísku furstadæmanna) og þess fátækasta (Tanzaníu) er 1 á móti 42. Munur daglegs hitaæiningaframboðs er hins vegar aðeins 1 á móti 1,6.

¹⁰⁹ Það verðlagskerfi sem notað var ýtti undir offramleiðslu. Í hefðbundnu markaðskerfi þarf einstakur framleiðandi að taka tillit til þess í fjárfestingarvangaveltum sínum að lækkandi framleiðslukostnaður hvetur ekki aðeins hann heldur einnig keppinauta hans til að auka framleiðslugetuna. Hann reiknar því með að afurðaverð lækki. Íslenskir bændur gátu hins vegar með réttu gert ráð fyrir að verð lækkaði ekki þrátt fyrir aukið framboð. Verðmyndunarkerfið og útflutningsbótakerfið sá til þess. Þannig voru hömlur á fjárfestingarvilja minni en hefði verið ef verðmyndun hefði verið frjáls.

að búgreinarnar sem verndar njóta eru fleiri í ESB en gildir a.m.k. um íslenskan landbúnað. Loks ber að nefna að ESB hefur ekki beitt samkeppnishindrandi aðgerðum „innanlands“ í sama mæli og gildir t.d. um íslensk stjórnvöld. Þröskuldsverðið (Threshold-price) í ESB-kerfinu myndar nokkurs konar hámarksverð og íhlutunarverðið (Intervention-price)¹¹⁰ nokkurs konar lágmarksverð, en innan þessara marka getur verðið breyst án þess að stofnanir ESB grípi í taumana. Stofnanir ESB ákveða þannig ekki smásöluverð á mjólkurlíttra. Þarna skilur nokkuð á milli í landbúnaðarstefnu ESB og þeirri stefnu sem rekin hefur verið hér á landi og í Noregi. Þá er þess og að geta að með endurskoðun hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB er stefnt að því að hætta verðstýringu. Er það í samræmi við skuldbindingar GATT-samkomulagsins sem kennt er við Úrúgvæ.

5.2 Landbúnaður á Íslandi og öðrum EFTA-löndum í samanburði við ESB

Skilyrði til landbúnaðar eru afar misjöfn í aðildarlöndum EFTA og ESB. Auk þess hafa atvinnugreininni verið búin ólík skilyrði af hálfu stjórnvalda. Eftirfarandi tafla¹¹¹ sýnir að þessi ólíku skilyrði hafa áhrif á þjóðhagslegt mikilvægi annars vegar og framleiðni greinarinnar hins vegar.

Talnaefnið á við árið 1990. Fyrsta lína töflunnar sýnir land sem nýtt er til landbúnaðarframleiðslu í þúsundum hektara. Næstu línur sína hvernig þetta land skiptist eftir notkun, annars vegar til akuryrkju og hins vegar til beitar. Ísland sker sig verulega úr í þessum samanburði. Aðeins um 0,4% af landbúnaðarlandi er nýtt til akuryrkju skv. þeim skilningi sem tölfraeðingar OECD leggja í það hugtak. 99,6% eru nýtt til beitar. Til samanburðar er ríflega 50% landbúnaðarlands bæði í ESB og EFTA almennt nýtt til akuryrkju. Sjötta lína töflunnar sýnir stærð meðalbýlis í hekturum. Athyglivert er að hvert býli virðist miklu stærra hér á landi en annars staðar. Það endurspeglar væntanlega þann mun, sem þegar hefur verið dreginn fram

¹¹⁰ Nánari skýring á hugtökunum *þröskuldsverð* og *íhlutunarverði* er gefinn í viðauka III.

¹¹¹ Efni töflunnar er að langmestu leyti sótt til: Walter Gardiner: The European Economic Area: Integrating the EC and EFTA, Paper presented at the International Conference on "New Dimensions in North American-European Agricultural Trade Relations", Calabria, Italy, 20-23 June 1993. Hagfræðistofnun hefur áætlað vinnsluvirði í landbúnaði og framkvæmt þær leiðréttingar sem nefndar eru í textanum. Auk þess var fjöldi búa talinn 9 þúsund í upprunalega textanum. Sú tala er leiðrétt.

Tafla 5.1 Landbúnaður í löndum ESB og EFTA

	ESB	EFTA	Austur- ríki	Finland	Noregur	Svþjóð	Sviss	Ísland	Ísland, leiðrétt
Land nýtt til landbúnaðarfram- leiðslu, þús. ha.	132945	14719	3500	2558	976	3382	2021	2282	2282
Hluti heildarlands %	58,8	11,0	41,7	7,6	3,0	7,5	48,9	22,2	22,2
Akurlendi %	58,8	54,7	43,0	95,2	88,5	83,6	20,4	0,4	0,4
Beitarland %	41,2	45,3	57,0	4,8	11,5	16,4	79,6	99,6	99,6
Fjöldi býla, þús.	8564	843	211	205	112	169	137	5	5
Meðalbýli ha.	15,52	17,46	16,59	12,48	8,71	20,01	14,75	253,56	253,56
Mannfjöldi tengdur landbúnaði, þús.	18760	1638	378	409	233	370	233	15	15
Hluti mannfjölda	5,4	5,0	4,8	8,2	5,5	4,3	3,4	5,8	5,8
Hluti mannafla	6,5	6,5	7,9	8,4	6,5	3,3	5,6	6,5	6,5
Framlag Landbúnaðar til VLF, millja. ECU	99,94	13,69	3,93	3,03	1,153	1,63	3,57	,011	,0024
Hlutdeild í VLF %	2,5	2,0	3,2	2,8	1,8	,9	2,0	2,2	0,5
Land.VLF á býli ECU	11670	16237	18617	14769	13651	9641	26088	19924	4434
Land.VLF á land- mannafla	5327	8357	10392	7403	6562	4403	15339	7040	1567
Framl. á mann í landb. sem hlutfall af VLF á mann %	36	39	61	37	33	20	56	38	8

um landnýtingu. Mannfjöldi tengdur landbúnaði er hlutfallslega svipaður því sem mest gerist í EFTA og ívið meiri en meðaltal ESB. Þegar litið er á hlutdeild í mannafla er Ísland á svipuðu róli og gildir um meðaltöl í ESB og EFTA. Þá er að líta til þess sem nefnt er Framlag landbúnaðar til vergrar landsframleiðslu. Þessar tölur eru fengnar frá þjóðhagsstofnun. Það sem skilur á milli dálksins sem nefndur er *Ísland* og dálksins sem nefndur er *Ísland leiðrétt* er að í seinna tilvikinu hafa framleiðslustyrkir verið færðir eins og um beingreiðslur til bænda væri að ræða. Þ.e.a.s. í stað þess að færa þessa styrki hjá vinnslugreinum landbúnaðarins eru þær færðar hjá landbúnaðinum sjálfum. Það sem nefnt er *Framlag landbúnaðar til vergrar landsframleiðslu* er þá, eftir viðeigandi leiðréttingar, vinnsluvirði landbúnaðargreinanna skv. þjóðhagsreikningum.¹¹² Þessar stærðir eru síðan reiknaðar á býli og einnig er fundið hversu mikið hver maður í landbúnaði framleiðir og það

¹¹² Formlegar ástæður liggja til grundvallar þess að framleiðslustyrkir til landbúnaðarins eru færðir hjá vinnslugreinum landbúnaðarins í íslenskum þjóðhagsreikningum, en ekki hjá landbúnaðinum sjálfum. Vinnslustöðvar, mjólkurbú og sláturhús, voru formlegir viðtakendur niðurgreiðslufjár sem greitt var frá ríkissjóði. Væntanlega er sömu reglu fylgt við framsetningu þjóðhagsreikninga í samanburðarlöndunum.

borið saman við landsframleiðslu á mann. Það sem vekur athygli í þessu sambandi er hversu mikil breyting verður þegar framleiðslustyrkir eru færðir eins og um beingreiðslur væri að ræða. Þá fellur t.d. framleiðsla á mann í landbúnaði sem hlutfall af VLF á mann úr 38% í 8%. Hér skal ekki gerð tilraun til að skýra hvers vegna landbúnaður hér er svo frábrugðinn landbúnaði í þeim löndum sem hér eru dregin fram til samanburðar. Landafræðileg lega hefur þar sitt að segja. En einnig hlýtur að segja til sín að atvinnugreinin hefur búið við mikla vernd gagnvart samkeppni erlendis frá til viðbótar við opinbera verðstýringu innanlands. Framleiðniþróun í evrópskum landbúnaði hefur ekki þrýst á um breytta framleiðsluhætti í íslenskum landbúnaði með sama hætti og í austurrískum, svissneskum eða dönskum landbúnaði, svo dæmi séu tekin.

Hvernig sem tölurnar í töflunni hér að framan eru skoðaðar hlýtur niðurstaðan að verða sú að innri gerð íslensks landbúnaðar sé verulega frábrugðin innri gerð landbúnaðar í ESB-löndunum og þeim löndum sem nú hafa lokið aðildarviðræðum við ESB. Þær vangaveltur sem hér eru settar á blað um mögulegt styrkjaflæði frá ESB eru því aðeins hugmyndir. Hér er ekki um að ræða mögulegar samningskröfur Íslendinga í hugsanlegum aðildarviðræðum. Ekki er heldur um að ræða mögulegt tilboð ESB í slíkum viðræðum eða spá um líklega niðurstöðu slíkra viðræðna. Kæmi að því að Ísland sækti um aðili að ESB hlyti að þurfa að aðlaga ýmsar styrkjareglur að sérstöðu landbúnaðarins hér a.m.k. til skamms tíma, vegna þess hversu frábrugðinn landbúnaður hér er landbúnaði hinna landanna.

5.3 Sundurliðun hugsanlegra framlaga ESB til íslenskra bænda yrði Ísland aðili að ESB

Fáum blandast hugur um að ríkt tillit hefur verið tekið til sérstöðu landbúnaðar í Noregi í samningaviðræðunum. Ekki skal getum að því leitt hvað að baki slíkrar afstöðu liggur að hálfu ESB. Hins vegar er gengið út frá því að tekið yrði tillit til sérstöðu Íslands með hliðstæðum hætti.

Samningur Noregs felur í sér að verðaödlögun búvara gagnvart neytendum verður strax á fyrsta degi. Noregur fær 30 milljarða ISK til að bæta fyrirtækjum eignatap er af þessu hlýst, m.a. vegna verðniðurfærslu vörubirgða. Þessi tilfærsla er óháð öðrum tilfærslum úr landbúnaðarsjóðum ESB.

Noregur kemur til með að eiga jafnan rétt og aðrar bandalagsþjóðir til styrkja úr sjóðum ESB. Þar er bæði um að ræða styrki tengda gripafjöldakvóta og flatarmálsstyrki.

Gripafjöldakvóti virðist hafa verið skilgreindur nokkuð rúmur samanborið við núverandi framleiðslu Norðmanna. Þessu til viðbótar koma styrkir til landbúnaðar á harðbýlum svæðum og í fjallendi. Hér virðast skilgreiningar einnig nokkuð rúmar. Viðmiðunin mun vera að strjálbýlt teljist það svæði þar sem íbúar eru færri en átta á ferkílómetra. Íbúar á ferkílómetra hér á landi eru tæplega þrír. Loks koma þróunarstyrkir vegna fjárfestingar í ferðamannaþjónustu og öðru er til nýbreytni heyrir á svæðum þar sem hefðbundinn landbúnaður er eða hefur verið stundaður. Norskir bændur munu einnig fá styrki úr umhverfissjóðum sambandsins. Athygli vekur að norskum bændum er tryggð ákveðin lágmarksstyrkupp hæð.

Þá er og að nefna að Noregur fær að halda ýmsum af eigin styrkjategundum á umþóttunartíma sem er allt að 5 ár.

Ætla verður að Ísland fengi styrk til að standa að niðurfærslu verðlags og bæta bændum og afurðastöðvum verðryrnun birgða, áhafna og jarða. Þar sem verðniðurfærsla yrði sennilega heldur meiri hér en í Noregi vegna hærra verðlags hér (PSE í Noregi var 77% árið 1992 en áætlað 82% á Íslandi).¹¹³ Sé miðað við höfðatölu gæti þessi beina tilfærsla numið 4 milljörðum króna á 4 ára tímabili til Íslands. Sé miðað við hlutdeild landbúnaðar í VLF (reiknað með hliðsjón af innlendu, vernduðu, verðlagi) gæti þessi upphæð orðið 25% hærri.¹¹⁴

Gripafjöldastyrkir gætu lauslega áætlað numið 1,2 milljörðum króna árlega.¹¹⁵ Núvirði slíkra styrkja er um 20 milljarðar króna sé miðað við 5% raunvexti og að kerfið verði ekki afnumið í framtíðinni nema greiddar verði skaðabætur.

Harðbýlis-flatarmálsstyrkur til bænda gæti numið ríflega 2 milljörðum króna árlega verði allt landið skilgreint sem harðbýlt.¹¹⁶ Innlend fjármögnun slíkra styrkja er ýmist 25 eða 50%. Framlag ESB gæti því verið á bilinu 1 til 1,5 milljarðar króna.

ESB greiðir almennan flatarmálsstyrk vegna kornframleiðslu og framleiðslu þurrkaðs fóðurs. Tiltæk gögn tilgreina ekki upphæð flatarmálsstyrk vegna fóðurframleiðslu. Styrkur

¹¹³ Sjá umfjöllun í skýrslu OECD (1994) um Ísland.

Upplýsingar sem landbúnaðarráðuneytið hefur gefið OECD og vitnað er til í skýrslu OECD um Ísland 1994 benda til að PSE hlutfall Íslands sé svipað eða lægra en PSE-hlutfall Noregs árið 1993. Þessar tölur hafa þó ekki hlotið staðfestingu OECD.

¹¹⁴ Framlag landbúnaðar til vergrar landsframleiðslu hér á landi var 2,2% árið 1990 en framlag til landsframleiðslu í Noregi á sama ári nam 1,8%, sbr. töflu hér að framan.

¹¹⁵ Hér er gert ráð fyrir að styrkir fáið vegna 18 þúsund geldneyta og 450 þúsund áa. Ekki er gert ráð fyrir styrkjum vegna kálfsuga þó svo líklegt sé að einhverjir bændur taki upp þann framleiðslumáta verði hann styrkhæfur. Styrkupp hæð á hvert dýr er áætluð sú sama og nefnd er í norsku skýrslunni: 17.500 ISK á hverja kálfsugu, 9.000 ISK fyrir geldneyti og 2.250 ISK á hverja á.

¹¹⁶ Ræktarland er um 172 þúsund hektarar og styrkur á hvern hektara 12.000 krónur.

vegna kornframleiðslu er 15.000 krónur á hektara. Varlega áætlað gæti framlag ESB við aðild numið fjórðungi til hálf milljarðar árlega.¹¹⁷

Norskir bændur fá nokkrar upphæðir úr umhverfisverndarsjóðum ESB gegn móttframlögum heiman frá. Vegna engja og haglendis gæti orðið um verulegar upphæðir að ræða. Styrkupphæðin er 25.000 krónur á hektara. Sá böggull fylgir reyndar skammrifi að ekki er um beina tekjutilfærslu að ræða heldur er gert ráð fyrir að verið sé að endurgreiða kostnað, beinan eða óbeinan, vegna umhverfisverndandi aðgerða. Hér er þó möguleiki fyrir bændur að vinna að umhverfismálum á eigin býli „á kaupi“ frá ESB. Hér er því gert ráð fyrir því að um 25% þess kostnaðar sem endurgreiðist sé vinnuframlag bænda sem þeim tækist ekki að selja með öðrum hætti.

Þá eru ótalin hugsanleg framlög úr ýmsum fjárfestingaráætlunum á landbúnaðarsviðinu, auk styrkja til skógræktar og ræktunar grænmetis og blóma.

Dæmið lítur þá þannig út að reglur sambandsins tryggi bændum stuðningsgreiðslur frá ESB og/eða íslenskum stjórnvöldum að upphæð 4-6 milljarðar króna fyrstu árin. Sú upphæð myndi lækka um 1 milljarð (í 3 til 5 milljarða) eftir fjögurra til fimm ára aðlögunartíma. Framlag íslenskra stjórnvalda væri á bilinu 1-3,5 milljarður skv. móttframlagsreglum. Í þessari upptalningu er tekið tillit til að bændur þurfi að kosta nokkru til að eiga rétt á umhverfisstyrkjum frá ESB.

Athygli skal vakin á að stuðningur ESB við sauðfjárbúskap yrði verulega meiri en stuðningur við kúabúskap. Þetta helgast af ólíku formi styrkgreiðslna við þessar búgreinar innan ESB. Sauðfjárbúskapur, kjötframleiðsla og kornframleiðsla er styrkt með gripafjölda eða flatarmálsstyrkjum. Styrkur við mjólkurframleiðslu felst í lágmarksverði. Þar sem framleiðslukostnaður mjólkur hér á landi reiknast hár nýtist þetta styrkform íslenskum bændum í minna mæli en gripafjöldastyrkir gera. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að gripafjöldastyrkir og flatarmálsstyrkir eru tilkomnir vegna þrýstings á alþjóðavettvangi í þá átt að veita styrki til landbúnaðar í formi sem ekki raskar samkeppnisstöðu innlendra og erlendra framleiðenda. Verði áframhald á þeirri þróun og verði slík styrkjaform aðlöguð að mjólkurframleiðslunni gætu íslenskir bændur átt von á verulega auknum hluta úr landbúnaðarsjóðum ESB væru Íslendingar aðilar að sambandinu.

¹¹⁷ Hér er gert ráð fyrir að sá styrkur sé einn fimmti til einn tíundi hluti af þeim styrk sem veittur er vegna kornræktar. Sennilega má færa rök fyrir því að þar sé alltof varlega áætlað. Kornakur þarf að plægja og sá einu sinni á ári. Grasakur þarf einnig að brjóta upp með vissu millibili auk þess sem mikil áburðarnotkun er nauðsynleg hér á landi.

Í töflunni hér að neðan er reynt að draga saman yfirlit yfir styrkgreiðslur sem renna til Norðmanna og hugsanlega styrki sem íslenskir bændur fengju væri samningsniðurstaða með svipuðum hætti og hjá Norðmönnum.

Tafla 5.2 Yfirlit yfir styrkgreiðslur til Norðmanna og framreikningur á styrkjum til íslenskra bændu

	Styrkur, ISK	Inlent-mótframl.	Samningskrafa, Noregur	Framl. heimildir, skv. aðildarsamningi Noregs	Framl. á Íslandi nú	Framreikn. styrkur til ísl. bændu milljónir ISK
Mjólkurkýr					30.000	
Kálfsugur	17.500	0%	125.000	50.000	0	
Geldneyti og kálfar	9.000	0%	230.000	175.000	18.500+ 0,5*14.500	232
Mjólk	Kvóti		2.093 m.kg	1.842– 2.017 m.kg		
Ær	2.780	0%	1,4 millj	1,04 millj.	400.000	1.112
Korn	15.000	0%	0,375 m.ha.	0,375 m.ha.		
Þurrkað fóður	1.500 – 3.000				144.400 ha.	250 - 500
LFA	12.000	50–75%			144.400 ha.	1.750
Umhverfi	25.000 pr. ha.	25–50%		Noregur fær a.m.k. 4.500 m.kr. frá ESB	144.400 ha.	200 - 3.600*
Verðrymun birgða				30.000 m. ISK		1.000 -1.250

* Hér skiptir máli hvort valið er ýtrasta túlkun á reglum um umhverfisstyrki eða hvort varlegra mat sé viðhaft.

Fjöldi gripa á íslenskum búum hefur breyst mikið undanfarin ár. Hér er stuðst við tiltölulega nýlegar tölur. Þær tölur sem sýndar eru miðast yfirleitt við fjölda gripa um áramót. Þá er fjöldi sauðfjár í lágmarki. Ekki er gerð tilraun til að leiðrétta vegna þess. Kálfar eru allir taldir styrkhæfir. Nefna ber að sumar af þeim tilfærslum sem hér eru tilgreindar fást ekki greiddar nema bændur leggi í nokkurn kostnað við að afla þeirra. Það á fyrst og fremst við um umhverfisstyrkina.

Í Noregi má rekja þriðjung verðryrnunar birgða til verðlækkunar heimaræktaðs korns. Hér á landi yrði slíkum pósti ekki til að dreifa. Í upptalningunni hér að framan er gert ráð fyrir að íslenskum samningamönnum tækist að fá viðurkenndan annan aðlögunarkostnað er jafngilti kornbirgðalækkun Norðmanna.

Ótryggust er túlkun varðandi umhverfisstyrki og bætur vegna verðryrnunar birgða. Sé gert ráð fyrir að sett verði þak á heildarupphæð umhverfisstyrkja til íslenskra bænda og að framlagið verði allt að 25% hærra en framlagið til norskra bænda lítur dæmið út eins og sést í töflu 5.3. Taflan gefur nokkra hugmynd um fjárflæði milli aðila standist þær túlkanir sem settar hafa verið fram:

Tafla 5.3 Styrkjaflæði, varkár túlkun varðandi umhverfisstyrki

Styrkjategund	Framlag ESB, m.kr.	Mótframlag ríkissjóðs, m.kr.	Fjárstreymi til bænda, m.kr.
Gripastyrkir	1.344	0	1.344
Fóðurframleiðsla	250–500	0	250–500
LFA	500–1.000	1.000–1.500	1.750
Umhverfisstyrkur	100–150	50–100	200
Verðryrnun birgða*	1.000–1.250	0	1.000–1.250
Samtals	3.194–4.244	1.050–1.600	4.244–5.844
Kostnaður við að afla umhverfisstyrkja			150
Mismunur			4.094–5.694

* Þessi liður fellur niður eftir 4-5 ára aðlögunartímabil.

Ef hins vegar notuð er túlkun varðandi umhverfisstyrki er gerð var í samráði við fulltrúa landbúnaðarráðuneytisins verður niðurstaðan önnur, sjá töflu 5.4.

Tafla 5.4 Styrkjaflæði, ýtrasta túlkun varðandi umhverfisstyrki

Styrkjategund	Framlag ESB, m.kr.	Mótframlag ríkissjóðs, m.kr.	Fjárstreymi til bænda, m.kr.
Gripastyrkir	1.344	0	1.344
Fóðurframleiðsla	250–500	0	250–500
LFA	500–1.000	1.000–1.500	1.750
Umhverfisstyrkur	1.800–2.700	900–1.800	3.600
Verðrymun birgða*	1.000–1.250	0	1.000–1.250
Samtals	4.894–6.794	1.900–3.300	7.944–8.444
Kostnaður við að afla umhverfisstyrkja			2.700
Mismunur			5.244–5.744

* Þessi liður fellur niður eftir 4-5 ára aðlögunartímabil.

Það ræðst af aðgangi íslensks landbúnaðar að umhverfisstyrkjum ESB hvort styrkir ESB til íslensks landbúnaðar verða 3 til 4 milljarðar króna eða 5 til 7 milljarðar króna á ári. Ekki er hægt að skera úr fyrirfram með hvaða hætti umhverfisstyrkjum yrði beint til íslensks landbúnaðar og hvort sett yrði þak á slíkar styrkveitingar.

5.4 Áhrif á rekstrarafkomu bænda

Verð til framleiðenda á alifuglakjöti, eggjum, nautakjöti, svínakjöti, kindakjöti og mjólk gæti lækkað um 30%.¹¹⁸ Að verðmæti er þessi lækkun um 5,5 milljarðar króna. Á móti koma 4-7 milljarðar í beina styrki frá ESB og íslenskum stjórnvöldum, nettó.¹¹⁹ Einnig kemur til lækkun á aðfangaverði, sérstaklega kraftfóðri. Heildartekjur landbúnaðarins þyrftu því lítt sem ekkert að breytast. Nánar er fjallað um samspil kvóta, eftirspurnar og framleiðslukostnaðar í viðauka.

¹¹⁸ Skv. áður nefndri skýrslu OECD er framleiðendaverð á Íslandi 50% hærra en tilsvareandi verð í ESB. Sé gert ráð fyrir að íslenski markaðurinn njóti fjarlægðarverndar vegna flutningskostnaðar er varlegra að áætla að lækkun verðlags þessara vörutegunda geti numið 40-50% gerist Ísland aðili að ESB.

¹¹⁹ Ekki er tekin afstaða til þess hvort ríkissjóður muni draga úr heildarstyrkjagreiðslum til íslensks landbúnaðar. Þær greiðslur eru að stórum hluta ákvarðaðar á pólitískum forsendum. Innganga Íslands í ESB setur formi þeirra greiðslna ákveðin mörk. Auk þess má ætla að samningamenn ESB myndu ekki fallast á að styrkgreiðslur ríkisins yrðu beinlínis auknar. Í skýrslunni er sú leið valin að gera ráð fyrir að styrkirnir berði óbreyttir að verðgildi.

5.5 Ávinningur neytenda

Ávinningur neytenda af ESB-aðild er a.m.k. tvíþættur. Í fyrsta lagi þyrfti verð á landbúnaðarafurðum að lækka til samræmis við verðlag ESB strax frá fyrsta degi, líkt og skuldbindingar Noregs, Svíþjóðar, Finnlands og Austurríkis í aðildarsamningi kveða á um. Neytendur myndu þannig njóta verulegrar lækkunar matarverðs, almennt á bilinu 35-45%. Lækkun matarverðs er vissulega í sjónmáli vegna skuldbindinga í GATT-samkomulaginu sem kennt er við Úrúgvæ. Hversu miklar verðlækkanir á matvöru verða þegar GATT-samkomulagið kemur til framkvæmda ræðst m.a. af því hvort íslensk stjórnvöld líta fremur til hagsmuna framleiðenda matvæla eða hagsmuna neytenda. Það er þó tæpast glannaleg ágiskun að ganga út frá því að tollaákvæðum GATT-samkomulagsins verði beitt þannig af íslenskum stjórnvöldum að lækkun matarverðs verði hægari en yrði við ESB-aðild.

Aðild að ESB myndi einnig hafa í för með sér að vöruúrval hér á landi ykist verulega. Hvaða áhrif miklar breytingar á verði landbúnaðarafurða hafa á eftirspurn er erfitt að meta.

Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fyrir liggja má lauslega áætla breytingu svokallaðs *neytendaábata*.¹²⁰ Verði magnbreytingar í neyslu landbúnaðarvara gæti neytendaábati af umræddri verðlækkun numið um 6 milljörðum króna á ári. Ef neysla breytist ekkert gæti sparnaður neytenda vegna þessara vöruflokka numið um 5,5 milljörðum króna.

Í þessum útreikningum er ekki tekið tillit til þeirra áhrifa sem aukið vöruúrval hefur á neytendaábata. Á það hefur verið bent nýlega að um sé að ræða stórlega vanrækt rannsóknarsvið og að ávinningur neytenda af auknu vöruúrvali geti verið verulegur.¹²¹

5.6 Áhrif sameiginlegrar landbúnaðarstefnu á fjárhag ríkissjóðs

Áhrifum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB á fjárhag ríkissjóð Íslands, yrði að aðild landsins að ESB, má skipta í nokkra liði. Í fyrsta lagi aðildargjöldin, í öðru lagi mótframlög gegn framlögum ESB, í þriðja lagi kostnað vegna framhalds á ýmsum styrkjaverkefnum sem þegar eru í gangi, í fjórða lagi tapaðar tollatekjur, í fimmta lagi tapaðar virðisaukaskattstekjur

¹²⁰ Skynsamur neytandi greiðir aldrei meira fyrir vöru eða þjónustu en svarar til þess ávinnings (reiknaðs í krónum) sem notkun vörunnar færir honum. Hins vegar er hugsanlegt að neytandanum standi til boða að kaupa vöruna eða þjónustuna á lægra verði en svarar til fyrirnefnds ávinnings. Þessi munur ávinnings sem neytandi hefur af neyslu vörunnar og þess verðs sem greitt er fyrir hana er kallaður neytendaábati.

¹²¹ Sjá Romer (1994): 5-38.

og í sjötta lagi hugsanlega tapaðar aðrar skattatekjur. Loks í sjöunda lagi fellur einhver kostnaður á íslensk stjórnvöld vegna framkvæmdar sameiginlegrar landbúnaðarstefnu gagnvart innlendum aðilum.

Fyrstu þrjú atriðin eru beinar afleiðingar hugsanlegrar aðildar, hin atriðin eru óbeinar afleiðingar. Beinu afleiðingarnar er nokkuð auðvelt að sjá fyrir. Á öðrum stað er fjallað um aðildargjöldin. Mótframlög eru tilgreind af stærðargráðunni einn til þrjár og hálfur milljarður króna á ári. Ekki hefur verið reynt að meta upphæðir vegna innlendra styrkja. Þær ráðast af pólitískum ákvörðunum öðru fremur. Hugsanlegt væri að íslensk stjórnvöld haldi styrkjaupphæðum óbreyttum í krónutölu, en í breyttu formi. Með hliðsjón af því ójafnvægi sem virðist vera á milli styrkja til sauðfjárframleiðslu annars vegar og mjólkurframleiðslu hins vegar kæmi líklega fram sú krafa að einhvers konar gripafjöldastyrkir yrðu greiddir vegna mjólkurkúa. Slíkar styrkveitingar ættu að vera í samræmi við núverandi styrkjakerfi og brytu væntanlega ekki í bága við aðrar skuldbindingar gagnvart ESB.

Óbeinar afleiðingar aðildar er hins vegar erfiðara að fást við nema með góðu og vel aðlöguðu þjóðhagslíkani. Líkan til slíkra útreikninga er ekki tiltækt fyrir íslenska hagkerfið. Því verður að styðjast við almennar ályktarnir í því sem hér fer á eftir.

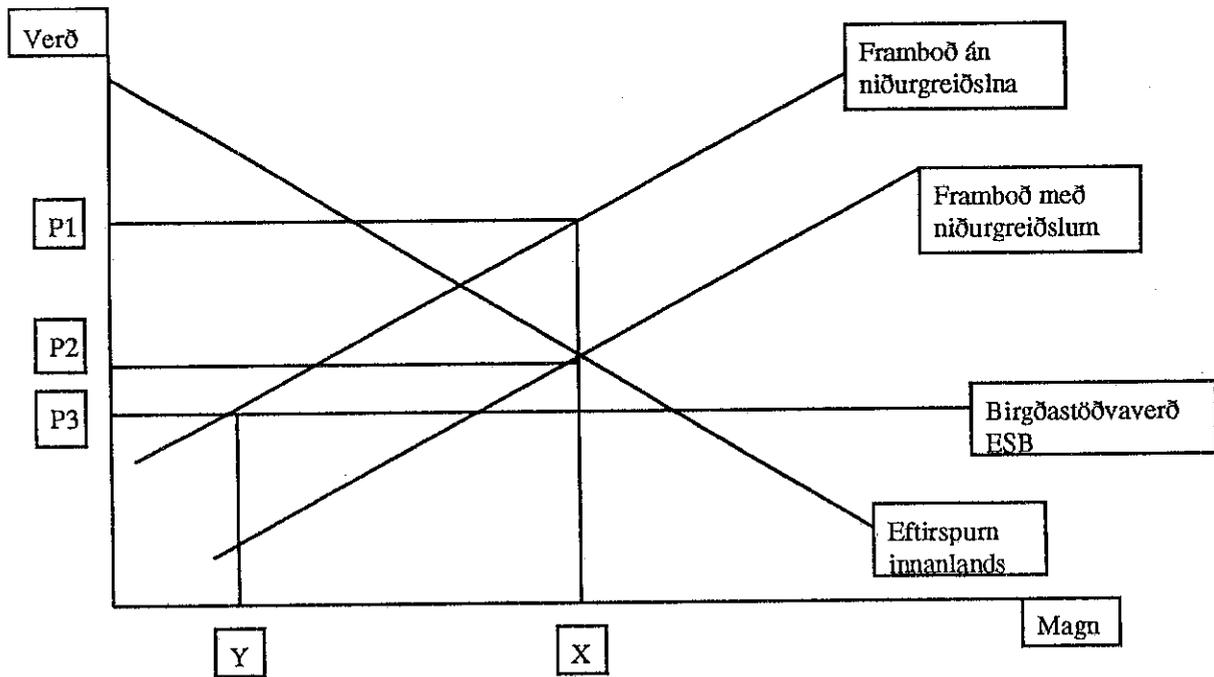
Hvað mótframlög á móti framlögum ESB varðar hefur þeirri skoðun þegar verið lýst að sennilega yrði þeim fundinn staður innan þess fjárhagsramma sem landbúnaðarmálefnum er þegar markaður í fjárlögum íslenska ríkisins. Um tap tollatekna er það að segja að gengi Ísland ekki í ESB og yrðu hugmyndir landbúnaðarráðuneytisins um tollstiga vegna GATT-skuldbindinga að veruleika má ætla að innflutningur til Íslands yrði mjög óverulegur. Tollatekjutap er hlytist af aðild að ESB yrði því óverulegt hvað landbúnaðarvörurnar áhrærir.

Hvað virðisaukaskattinn varðar þarf að taka tillit til þess að landbúnaðarvörur bera nú lægri skattþósentu en flestar aðrar vörur. Bregðist neytendur við lægra matvælavæði með því að auka neyslu sína á öðrum vörum munu verðbreytingarnar verða til þess að útgjöld til varnings er ber háan virðisaukaskatt hækka en útgjöld til varnings er lágan skatt bera dragast saman. Tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti myndu hækka í þessu tilviki.

Ekki liggur fyrir hversu mikinn mannafla þyrfti til að reka sameiginlega landbúnaðarstefnu ESB gagnvart íslenskum landbúnaði. Þó er ljóst að það hefur ekki verið útlátalaust í mannafla talið að reka íslenska landbúnaðarstefnu. Því yrði væntanlega fyrst og fremst um tilflutning á mannafla að ræða.

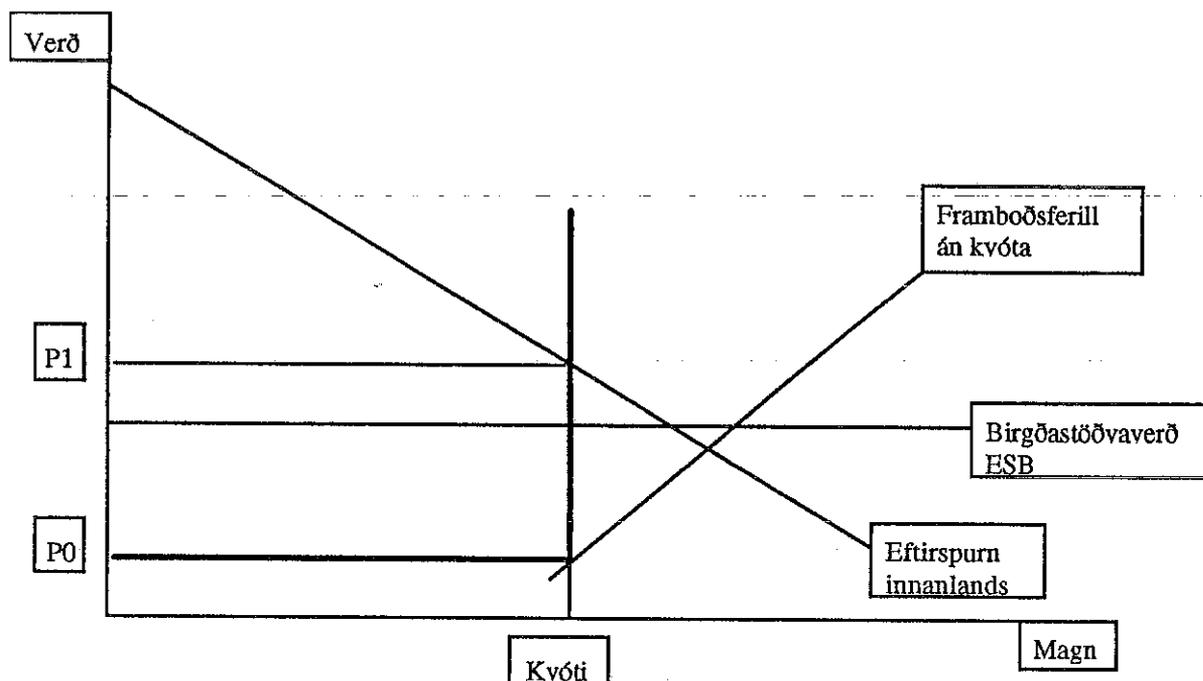
Viðauki 5.1 Áhrif ESB-aðildar á rekstrarumhverfi landbúnaðarins

Þær breytingar sem yrðu á rekstrarskilyrðum landbúnaðarins við aðild að ESB fela í sér að greinin stæði frammi fyrir breyttri eftirspurn. Þegar svo háttar er venjulega dregin sú ályktun að framleiðsla muni dragast saman. Þessu er lýst á meðfylgjandi mynd:



Áður en landið gerist aðili að ESB er verð landbúnaðarafurða greitt niður. Jafnframt er innflutningur landbúnaðarafurða bannaður. Jafnvægi næst þar sem innlendir neytendur og innlendir framleiðendur eru sammála um verð og magn. Framleiðendur taka eðlilega tillit til niðurgreiðslna í ákvörðunum sínum. Á myndinni hér að ofan myndi þetta gerast í punktinum (X,P2). Verð til framleiðenda væri P1. Við opnum markaðarins gagnvart ESB yrði hin innlenda eftirspurn ekki lengur ráðandi, heldur myndi íhlutunarverð ESB mynda þá eftirspurn, sem eðlilegt yrði að miða við. Yrði niðurgreiðslum hætt yrði nú jafnvægi við (Y,P3). Eins og sjá má myndi framleiðsla dragast saman. Hversu mikill sá samdráttur yrði réðist af halla framboðsferilsins, þ.e.a.s. framleiðsluaðstæðum innanlands, upphæð hinna innlendu niðurgreiðslu og íhlutunarverðinu.

Framleiðslukvótar gera þessa mynd nokkuð flóknari. Gerð er tilraun til að rekja það á næstu mynd:



Ef framleiðslu hefur verið stjórnað með framseljanlegum kvóta áður en til aðildar kemur ræðst verð afurðarinnar af samspili kvóta og eftirspurnar. Við aðild ræðst verð af íhlutunarverði ESB sé gert ráð fyrir að kvótinn verði áfram sá sami. Sé það verð hærra en verðið P0 sem tilgreint er á myndinni hér að ofan munu engar aðrar breytingar eiga sér stað en þær að verð lækkar og verðmæti kvóta í endursölu lækkar. Sé íhlutunarverð ESB hins vegar lægra en P0 getur kvótinn ekki lengur verið virkur og samdráttur verður í framleiðslunni.

Ekki eru til nein gögn er varpað gætu ljósi á hvar P0 liggur m.v. íslenskar aðstæður. Eftirfarandi upplýsingar eru fengnar úr vinnslu *Hagþjónustu landbúnaðararins* úr búreikningum:

Ár: 1992	Sauðfjárbú	Blönduð bú	Kúabú	Meðaltal
Framleiðsluréttur sauðfé kg	5 529	4 190		
Framleiðsluréttur mjólk ltr		41 882	90 254	
Breytilegur kostnaður á hvert kg framleiðsluréttar, krónur	273,83	245,98		261,82
Breytilegur kostnaður á hvern ltr framleiðsluréttar, krónur		34,92	38,87	37,62
Íhlutunarverð ESB, krónur á hvern lítra				26,80
Íhlutunarverð ESB, krónur á hvert kg				431,00

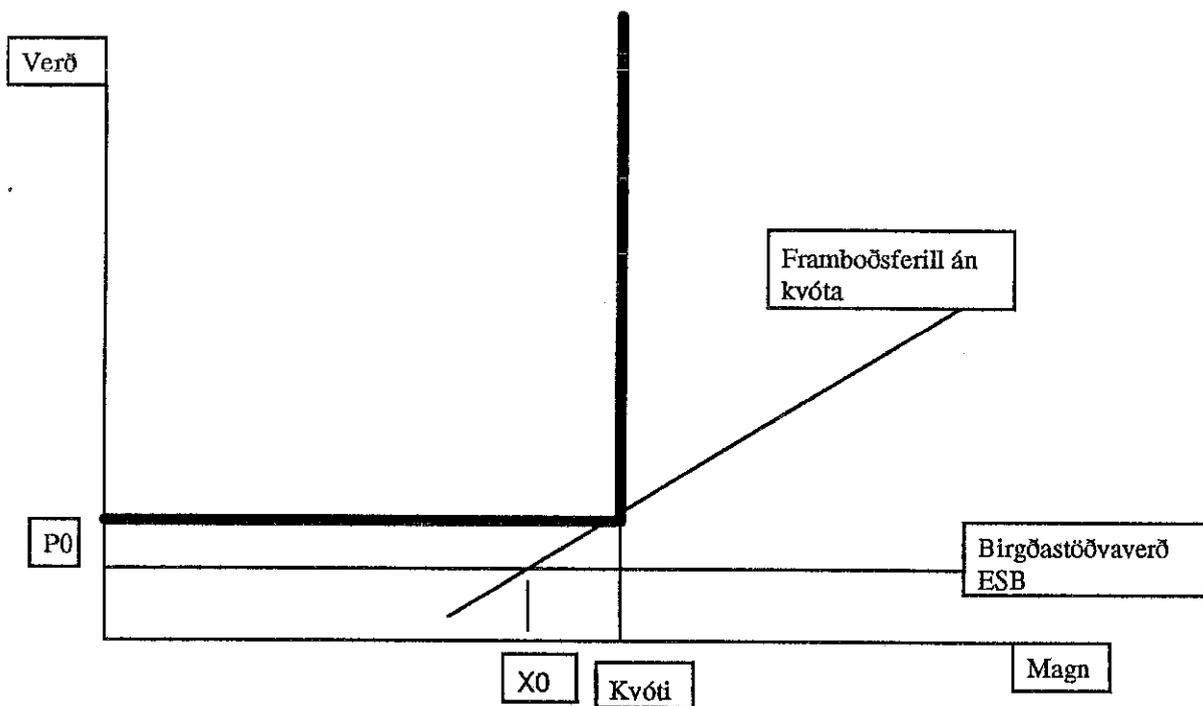
Athygli skal vakin á að hugtakanotkun Hagfræðistofnunar er nokkuð önnur en hugtakanotkun Hagþjónustunnar. Breytilegur kostnaður hér er breytilegur kostnaður skv. skilningi Hagþjónustunnar að viðbættum kostnaði sem þeir nefna hálffastan kostnað. Innifalinn er því allur kostnaður tengdur framleiðsluréttinum að frátöldum vöxtum og afskriftum af mannvirkjum og jörðum. Miðað er við framleiðslurétt en ekki raunverulega framleiðslu. Raunveruleg framleiðsla getur verið önnur en áformuð framleiðsla, m.a. vegna náttúrulegra aðstæðna. Hins vegar er ólíklegt að bændur sitji með framleiðsluréttindi, a.m.k. til lengdar, sem þeir hyggjast ekki nýta, sé kvótamarkaður fyrir hendi.

Þegar bændur ákveða hvort það borgi sig fyrir þá að framleiða síðasta lítrann sem þeir framleiða af mjólk eða síðasta kílóíð sem þeir framleiða af kjöti líta þeir til þess hver breytilegur kostnaður við framleiðslu þess kíló eða þess lítra er. Ef kostnaður við að framleiða síðasta kílóíð eða lítrann er meiri en tekjurnar, borgar sig að draga úr framleiðslunni. Ef kostnaðurinn er minni borgar sig að auka framleiðsluna. Því er þetta nefnt að þær kostnaðartölur sem hér hafa verið nefndar eru *ekki* þær jaðarkostnaðartölur sem máli skipta þegar einstakir framleiðendur taka afstöðu til þess hvort þeir vilji framleiða eða ekki. Þegar um kvótastjórn er að ræða má leiða líkur að því að jaðarkostnaðurinn sé lægri en meðaltal breytilegs kostnaðar. Hversu mikill munur breytilegs kostnaðar og jaðarkostnaðar er ræðst af því hversu ströng kvótastjórnin er og hversu háður meðalkostnaðurinn er framleiðslumagni á hverju búi um sig. Munurinn á meðalkostnaðartölunum sem fram koma milli blandaðra búa og hreinna búa bendir til þess að meðalkostnaður sé nokkuð háður framleiðslumagni. Með hliðsjón af þeim gögnum sem tiltæk eru mætti því slá fram að jaðarkostnaður hjá hverjum bónda sé einhvers staðar á bilinu [0,5*BK,BK] þar sem BK táknar breytilegan kostnað. Sé þetta rétt má verðið á mjólkurlíttra fara niður í 20–30 krónur áður en alvarlegs samdráttar verður vart. Tilsvarandi tala fyrir kindakjötið er 130–180 krónur á kg. Tölurnar hér að ofan gefa sterklega til kynna að skilyrði sauðfjárframleiðslunnar versni ekki og að framleiðendur muni ekki draga úr framleiðslu sauðfjárafurða. Þvert á móti er líklegt að þrýstingur verði í þá átt að auka sauðfjárframleiðsluna.

Málið snýr nokkuð örðu vísi við gagnvart mjólkurframleiðendum. Vísbendingarnar sem hér eru dregnar fram benda til að jaðartekjur verði hærri en jaðarkostnaður, en að kúabúin verði rekin með halla áður en tillit er tekið til styrkja. Styrkjagreiðslurnar eru hins vegar nægjanlega háar til að draga greinina í heild upp fyrir núllið. Framan af munu framleiðendur á kúabúum því halda áfram með sama hætti og áður. Hins vegar þurfa þeir að velta fyrir sér hvort það borgi sig að vera í slíkum rekstri þegar kemur að endurnýjun framleiðslutækja og

húsakosts sem sérstaklega er tengdur mjólkurframleiðslunni. Það fer eftir útfærslu styrkjakerfisins hver niðurstaða slíkra vangaveltna verður. Verði styrkir tengdir því að um mjólkurframleiðslu sé að ræða á búunum verður niðurstaðan önnur en ef styrkir eru tengdir landbúnaðarstarfsemi almennt. Þá má ekki heldur gleyma því að minni framlegð getur hvatt til framleiðnihvetjandi aðgerða. Það er vissulega mál manna er glögggt þekkja til að svigrúm til slíkra aðgerða sé verulegt. Nægir í því sambandi að benda á töfluna hér að framan, sem sýnir að meðalkostnaður við framleiðslu á kjöti og mjólk er hærri á búum sem ekki eru blönduð skv. skilgreiningu Hagþjónustu landbúnaðararins. Það bendir til þess að hægt sé að ná fram hagræðingu með breyttri skiptingu framleiðslunnar milli bóa. Sé reynt að finna hliðstæða kerfisbreytingu í íslensku efnahagslífi þeirri, sem yrði, ef verð á landbúnaðarafurðum lækkaði til ESB-verðlags, yrði það helst þegar fiskverð var gefið frjálst að hluta 1987. Þá hækkaði hráefnaverð til fiskvinnslu mjög mikið. Ári síðar dróst vinnuafslnotkun fiskvinnslunnar saman um 15%, sem vissulega er mikil breyting. Tæplega verður þó sagt, að fiskvinnsla hafi lagst af í landinu við þá aðgerð.

Nú má spyrja: Hvaða áhrif hefði það á afkomu bænda ef íhlutunarverð yrði lægra en P_0 á myndinni hér að framan? Ljóst er að þá myndi draga úr framleiðslu. Það er sýnt á næstu mynd:



Framleiðslan myndi nú lækka niður í X_0 . Ef slík breyting hefði ekki áhrif á styrkjaupphæðir frá ESB (en þær eiga að vera óháðar framleiðslu) myndu nettótekjur bænda minnka mun minna en brúttótekjur þeirra. Nettótekjurnar myndu aðeins minnka sem svarar

til litla þrífyrningsins sem fram kemur á myndinni. Brúttótekjurnar myndu hins vegar minnka sem svarar mismun PO og íhlutunarverðs, margfölduðu með stærð kvótans.

Það virðist því mega draga þá ályktun að aðild að ESB gæti haft í för með sér verulegar sviptingar í fjárstreymi til bænda. Þau rök sem hér hafa verið notuð benda þó til að áhrif aðildar á tekjur bænda séu miklu minni.

6. Heimildaskrá

- Archér, C. & Butler, F. (1992). *The European Community - Structure and Process*. Kafi 6: Regional policy. London: Pinter Publishers.
- Bright, Charles E. & Clarke, Paul F. (1994). *Guide to the EC Structural Funds and Community Initiatives*. 2nd edition. Newark.
- Cecchini, P. (1988). *The European Challenge 1992*. Gower: Aldershot.
- CEPR (1992). *Monitoring European Integration: Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement*. Centre for Economic Policy Research Annual Report eftir R. Baldwin, D. Begg, J.-P. Danthine, V. Grilli, J. Haaland, M. J. M. Neumann, V. Norman, A. J. Venables og L. A. Winters.
- Commission of the European Communities (1993a). "Stable Money - Sound Finances". Report of an independent group of economists. *European Economy* 53. Brussels.
- Commission of the European Communities (1993b). *Community Structural Funds 1994-99 - Regulations and commentary*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities (1993c). *The Budget of the European Community*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Cordi Focus (1994). "Fourth Framework Programme". Supplement, 20. maí 1994.
- Court of Auditors (1993). "Annual report concerning the financial year 1992 together with the institutions' replies". *Official Journal of the European Communities*. C 309, 16. nóvember 1994.
- ECSC-EEC-EAEC (1993). *Our Farming Future*. ECSC-EEC-EAEC.
- EG-Konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (1994). *Sverige och Europa*. Ásamt viðaukum. Stockholm.
- Europa - Kommissionen (1994). "Udgifterne til landbruget nu under halvdelen". *Europa* nr. 5. 21. maí 1994.
- European Commission (1994). *ERDF in 1992*. Brussels.
- European Parliament (1994). "Final adoption of the general budget for the European Union for the financial year 1994". *Official Journal of the European Communities*. L 34, 7. febrúar 1994.

- Eurostat (1994). *Des chiffres pour se connaître - Portrait statistique de l'Union européenne*. Bruxelles.
- Fjármálaráðuneytið (1991). *Evrópa 1992 og ríkisfjármálin*. Rit nr. 3, 1991. Reykjavík.
- Forsell, L. (1991). *Regional politikk i EF*. Oslo:Universitetsforlaget AS.
- Frumvarp til fjárlaga 1994* (1993).
- Gardiner, W. (1993). *The European Economic Area: Integrating the EC and EFTA*, Paper presented at the International Conference on "New Dimensions in North American-European Agricultural Trade Relations", Calabria, Italy, 20-23 June 1993.
- General Secretariat of the Council (1994) *Report on the results of the negotiations on the accession of Austria, Sweden, Finland and Norway to the European Union, drawn up under the responsibility of the Presidency of the Council in co-operation with the Commission's departments*. Brussels, 9. mars.
- Gilli, M. (1993). *EG:s budget och finansiering*. Stockholm: Juristförlaget.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (1993). *Rekstur innlánsstofnana á Íslandi*. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagstofa Íslands (1993). *Landshagir 1993*. Reykjavík: Hagstofa Íslands
- Human Development Report 1992* (1992). Oxford University Press.
- Johansson, M. og Olsson K. (1994). *EU:S programarbete - Danmarks satt att arbeta med strukturfonderna*. Utkast 31.5.1994. (óútgefið).
- Jones, A. (1994). *The European Community - A Guide Through the Maze*. London: Kogan Page.
- Ministry of Trade and Industry, Finland (1994). *European Integration and Finland's Options*. Studies and Reports 39/1994. Helsinki.
- Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet (1993). *Regional utveckling i Norden - Basprojektets årsrapport 1993/94*. Nord 1993:30.
- Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska utredningsenhet (1994). *Snabbarport - Kommittéerna inom EU:s regionalpolitik*. (óútgefið).
- Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) (1994). *Konsekvensvurdering av EU-medlemskap for Norsk Landbruk*, NILF & SNF, Oslo.
- O'Donnell, R. (1991). "Regional Policy". Í P. Keatinge (ed.), *Ireland and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publishers.

- OECD (1994). *OECD Economic Surveys - Iceland*. París.
- Romer, P. (1994). "New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions". *Journal of Development Economics* 43: 5-38.
- Scott, A. (1993). "Financing the Community: the Delors II package". Í J. Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*. London: Pinter Publishers.
- Seðlabanki Íslands (1994). *Hagtöllur mánaðarins júní 1994*. Seðlabanki Íslands.
- Sigurður Snævar (1993). *Haglýsing Íslands*, Mál og menning.
- Shackleton, M. (1993). "The budget of the EC; structure and process". Í J. Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*. London: Pinter Publishers.
- OECD Economic Surveys (1994), *Iceland*.
- Statssekretærutvalget for Europautredningen (1992). *Norge ved et Veivalg - virkninger af ulike former for tilknytning til Det europeiske fellesskap*. Oslo.
- Stefán Már Stefánsson (1992). *Fjárfestingareglur: Ísland, EES og EB*. Reykjavík: Félag íslenskra iðnrekenda.
- Utenriksdepartementet (1994a). *Om medlemskap i Den europeiske union - Stortingsmelding nr. 40 (1993-1994)*. Oslo.
- Utenriksdepartementet (1994b). *Norge - EU, om forhandlingsresultatet* (Pressehefte). Oslo, 16. mars.
- Utrikesdepartementet (1994a). *Sveriges medlemskap i Den europeiska unionen*, Ds 1994:48. Stockholm.
- Utrikesdepartementet (1994b). *Sveriges medlemskap i Den europeiska unionen, - preliminar svensk avtalstext*. Ds 1994:60. Stockholm.
- Utrikesdepartementet (1994c). *EU - avtalet - Sveriges avtal med Europeiska Unionen*. Stockholm.
- Þjóðhagsstofnun (1992). *Landbúnaður 1945-1989, Atvinnuvegaskýrslur nr. 44*, Þjóðhagsstofnun.

