

Skýrsla nefndar um þróun Evrópumála

17. apríl 2009

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	3
2. Aðgerðir Stjórnarráðsins í kjölfar skýrslu Evrópunefndar	5
3. Áhrif Lissabon-sáttmálans á EES-samninginn.....	11
4. Ferð nefndar um þróun Evrópumála til Brussel	16
5. Möguleikar á upptöku Evru.....	21
6. Samantekt á svörum álitsgjafa	26
8. Lokaorð	54
9. Sérálit	55

1. Inngangur

Nefnd um þróun Evrópumála (hérefstir „Evrópunefnd“) var stofnuð í mars 2008 í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar frá maí 2007 og skipuð fulltrúum stjórnmalaflokka á Alþingi og úr atvinnulífinu. Nefndinni var ætlað að vinna á grunni niðurstaðna fyrri Evrópunefndar frá mars 2007 um framkvæmd Samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Meginverkefni hennar var að fylgjast með þróun mála í Evrópu og leggja mat á breytingar út frá hagsmunum Íslendinga. Í kjölfar hruns fjármálakerfisins í október 2008 var umboð nefndarinnar breikkað og henni falið að hefja víðtækara mat á þeim hagsmunum sem tengdust hugsanlegri aðild Íslands að Evrópusambandinu.

Við myndun ríkisstjórnar Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs í janúar 2009 var ákveðið að nefndin héldi áfram störfum og skilaði skýrslu 15. apríl 2009 „sem hafi að geyma mat á stöðu og horfum Íslands gagnvart samstarfi við Evrópuþjóðir og framtíðarhorfum í gjaldmiðlamálum“.

Frá upphafi hafa Ágúst Ólafur Ágústsson úr Samfylkingunni og Illugi Gunnarsson úr Sjálfstæðisflokki, gegnt sameiginlegri formennsku í nefndinni. Auk þeirra hafa þar átt sæti Bryndís Hlökkversdóttir sem fulltrúi Samfylkingar en Aðalsteinn Leifsson kom svo í hennar stað. Steingrímur Sigurgeirsson var fulltrúi Sjálfstæðisflokks. Katrín Jakobsdóttir var fulltrúi Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs en Árni Þ. Sigurðsson kom í hennar stað. Birkir J. Jónsson var fulltrúi Framsóknarflokks og Jón Magnússon fulltrúi Frjálslynda flokksins en Kristinn H. Gunnarsson tók svo við af síðarnefndum. Gylfi Arnbjörnsson var fulltrúi Alþýðusambands Íslands og Páll H. Hannesson var fulltrúi Bandalags starfsmanna ríkis og bæja. Ingimundur Sigurpálsson var í fyrstu fulltrúi Samtaka atvinnulífsins en síðar Þór Sigfússon. Þá var Erlendur Hjaltason fulltrúi Viðskiptaráðs Íslands. Starfsmenn nefndarinnar voru Sturla Sigurjónsson og Ævar Rafn Björnsson.

Á tæpu ári kom nefndin saman til sextán formlegra funda og fékk fjölda sérfræðinga og hagsmunaaðila á fund sinn. Nefndin tók á móti fulltrúum Samtaka íslenskra sveitarfélaga sem kynntu starfsemi sína í Brussel fyrir nefndarmönnum. Björn Bjarnason ræddi fyrri Evrópuskýrslu og hugmyndir sem hann hafði sett fram um upptöku evru með samningi við Evrópusambandið. Michael Koehler, skrifstofustjóri í Aðalskrifstofu sjávarútvegsmála hjá ESB, skýrði frá helstu þáttum sjávarútvegssstefnu ESB og fyrirhugaðri endurskoðun hennar og fulltrúar utanríkisráðuneytisins kynntu Lissabon-sáttmálann og vinnu innan ráðuneytisins á sviði landbúnaðar-, sjávarútvegs- og byggðamála.

Nefndin fór í kynnisferð til Brussel og átti þar fundi með embættismönnum og sérfræðingum. Meðal annarra hitti nefndin Olli Rehn, framkvæmdastjóra stækkunarmála, Joaquin Almunia framkvæmdastjóra efnahags- og peningamála, Reinhard Priebe, framkvæmdastjóra skrifstofu C (Atlantshaf, fjarlæg svæði og Norðurskautið) innan Aðalskrifstofu sjávarútvegsmála og Marianne Fischer Boel landbúnaðarstjóra ESB.

Í kjölfar ferðarinnar var gerð úttekt á hugsanlegri einhliða eða tvíhliða upptöku evru sem gjaldmiðils og fylgir ágríp af þeirri úttekt þessari skýrslu. Nefndin fylgdi eftir skýrslu fyrri Evrópunefndar með því að fá svör frá ráðuneytum um framkvæmd tillagna hennar. Þá fjallaði nefndin um áhrif Lissabon-samningsins á stöðu EES og Íslands.

Til stuðnings hagsmunamati voru sendar spurningar til fjölda álitsgjafa og öðrum boðið að leggja sitt af mörkum til heimasíðu nefndarinnar. Stutt samantekt á svörum álitsgjafa er birt hér á eftir, en svörin í heild sinni eru aðgengileg á heimasíðu nefndarinnar.

Nefndin óskaði eftir úttekt Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands á hagsmunum Íslands á upptöku evru. Nefndin vonast til að sú skýrsla verði framlag inn í umræðu um gjaldmiðlamál þjóðarinnar. Einnig er hér að finna samantekt á viðbrögðum Stjórnarráðsins við skýrslu fyrri Evrópunefndar.

Eins og við er að búast þar sem saman koma fulltrúar allra stjórnmaflokka sem fulltrúa eiga á Alþingi auk helstu aðila á vinnumarkaði höfðu ekki allir sömu afstöðu til ESB-aðildar. Ekki voru forsendur fyrir sameiginlegri niðurstöðu allra aðila og var því farin sú leið að bjóða nefndarmönnum að skila sérálitum sem fram koma í lok skýrslunnar.

Heimasíða nefndarinnar er:

<http://evropumal.forsaetisraduneyti.is/>

2. Aðgerðir Stjórnarráðsins í kjölfar skýrslu Evrópunefndar

Inngangur

Með stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar var sett á laggirnar nefnd um þróun Evrópumála. Nefndinni var falið að fylgjast með þróun mála innan Evrópusambandsins og hugsanlegum áhrifum á Evrópska efnahagssvæðið og Ísland. Þá ver nefndinni falið að fylgja eftir tillögum Evrópunefndar frá mars 2007 um aukna þátttöku stjórnámálanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópustarfi.

Með bréfi, dagsettu 12. júní 2008, bað nefndin forsvarsmenn ráðuneyta um að skýra frá viðbrögðum sínum við skýrslu Evrópunefndar frá í mars 2007 og þeim tillögum sem þar voru settar fram um bættu framkvæmd EES-samningsins og eflingu tengsla Íslands við Evrópusambandið.

Tillögur nefndarinnar voru eftirfarandi;

1. Tengsl stjórnámálanna.

A. Ríkisstjórn.

1. Á vettvangi Stjórnarráðsins er nauðsynlegt að samhæfa á öflugan hátt frumkvæði, hagsmunagæslu og eftirfylgni við framkvæmd EES-samningsins. Tryggð verði á einum stað í Stjórnarráðinu sýn yfir þróun samskiptanna við ESB og samræmd samvinna við einstök ráðuneyti við úrlausn mála.
2. Ríkisstjórn gefi Alþingi árlega skýrslu um þróun mála sem varða EES og Schengen-samstarfið, sem og um helstu stefnumál ríkisstjórnarinnar í samskiptum við Evrópusambandið.
3. Ríkisstjórn kynni Alþingi tillögur framkvæmdastjórnar ESB um nýjar gerðir, helstu breytingartillögur ráðherraráðs og Evrópuþings, samþykktar gerðir, ESB-áætlanir, grænþækur, hvítþækur og önnur stefnumótandi skjöl svo fljótt sem unnt er.
4. Lögð verði rík áhersla á að fylgjast með áhersluatriðum forysturíkis Evrópusambandsins hverju sinni og ræða við ráðherra eða embættismenn þess, ef meðal þeirra eru álitafni, sem sérstaklega varða hagsmuni Íslands.
5. Ráðherrar og ráðuneyti haldi góðum tengslum við stjórnanda síns málaflokks innan framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og skrifstofu hans.

B. Alþingi.

1. Kjörin verði Evrópunefnd á Alþingi, sem fylgist með tengslum Íslands og Evrópusambandsins, einkum framkvæmd EES-samningsins en einnig lagaþróun á vettvangi Schengen-samstarfsins.
2. Alþingi eigi fulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel, sem fylgist með framvindu mála í samskiptum þings Evrópusambandsins og framkvæmdastjórnar og miðli upplýsingum til Evrópunefndar og fastanefnda þingsins.

3. Fastanefndir Alþingis eigi þess kost að fylgjast með þróun einstakra EES-gerða á sínu verksviði.
4. Evrópunefnd Alþingis og fastanefndir fái reglulega lista yfir tillögur framkvæmdastjórnar ESB, sem síðar kunna að verða teknar upp í landsrétt sem lög eða stjórnvaldsreglugerðir.
5. Þingflokkum sé gert kleift að rækta samskipti við systurþingflokka á Evrópuþinginu.

2. Tengsl embættismanna.

1. Réttur til fundarsetu í nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnar ESB sé nýttur sem best til gæslu íslenskra hagsmuna.
2. Innan Stjórnarráðsins sé ferðasjóður til að auðvelda einstökum ráðuneytum á grundvelli rökstuddra umsókna að senda fulltrúa sína eða sérfræðinga til funda í Brussel. Þá verði einnig skapað fjárhagslegt svigrúm til að bregðast við útgjöldum, ef einstök mál krefjast sérstakrar athygli.
3. Þá verði einnig skapað fjárhagslegt svigrúm til að bregðast við útgjöldum ef einstök mál krefjast sérstakrar athygli.
4. Starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana fái aukin tækifæri til að starfa tímabundið hjá EFTA, ESA og EFTA-dómstólnum til að auka reynslu og þekkingu þeirra á ESB og EES-samstarfinu.
5. Starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana fái tækifæri til að starfa sem sérfræðingar á kostnað íslenska ríkisins hjá framkvæmdastjórn ESB, ef áhugi er fyrir slíku af hálfu framkvæmdastjórnarinnar.
6. Tryggð sé virk þátttaka embættismanna og sérfræðinga í nefndum vegna Schengensamstarfsins.

3. Samstarf innan EFTA.

Nefndin telur miklu skipta, að lögð sé rækt við samstarf EFTA-ríkjanna við framkvæmd EES-samningsins. Á vettvangi EFTA er unnið að öflun upplýsinga og stuðlað að því að miðla þeim til þeirra, sem hlut eiga að máli, auk þess sem starfsmenn EFTA taka þátt í fjölda funda með fulltrúum ESB og fylgjast náið með því, sem er að gerast á vettvangi ESB. Það er mat nefndarinnar að virk aðild Íslands að allri starfsemi EFTA sé mikilvægur liður í því að rækta góð tengsl við ESB.

Á vegum EFTA starfa mikilvægar stofnanir, sem fylgjast með framkvæmd EES-samningsins, það er Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn. Í báðum þessum stofnunum eru Íslendingar í forystu og hefur að mati nefndarinnar tekist vel að skipa þessum stofnunum þann sess sem þeim ber samkvæmt EES-samningnum.

4. Aukin upplýsingagjöf.

1. Stofnaður verði gagnabanki á grundvelli upplýsinga frá ráðuneytum og EFTA um þátttöku Íslands í nefndum og sérfræðingahópum ESB.

2. Birtur verði opinberlega rafrænn listi yfir nefndir og sérfræðingahópa ESB sem Ísland er aðili að sem og aðrar nefndir og sérfræðingahópa ESB sem Ísland / EES/EFTA-ríkin hafa aðgang að.
3. Árlega sé birt tölfræði um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB með upplýsingum um þáttökugjald og styrki.
4. Árlega sé birtur listi yfir lög og stjórnvaldsreglur, sem samþykkt eða sett eru á grundvelli aðildarinnar að EES- og Schengen-samningunum.
5. Árlega sé birtur listi yfir fjölda gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn viðkomandi ár, tegundir þeirra (tilskipanir, reglugerðir o.s.frv.) og uppruna (þ.e. hvort þær komi frá framkvæmdastjórn, ráðherraráði eða ráðherraráði og Evrópuþingi).

5. Samstarf hagsmunaaðila.

Víðtækt samstarf hefur þróast milli ýmissa hagsmunasamtaka á Evrópuvettvangi. Nefndin telur að samvinna af þessu tagi sé til þess fallin að treysta tengslin við Evrópusambandið og stuðla að víðtækari umræðum en ella væri um þau málefni sem snerta Ísland sérstaklega á hinum evrópska vettvangi.

6. Upplýsingagjöf til almennings.

Nefndin telur mikilvægt að almenningur hafi tækifæri til að kynna sér þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi og skýrt verði hver hafi ábyrgð á því innan Stjórnarráðsins að tryggja aðgengi almennings að slíkum upplýsingum.

7. Kennsla á sviði Evrópufræða.

Eftir viðræður við fulltrúa íslenskra háskóla er nefndinni ljóst að á þeim vettvangi er mikill og vaxandi áhugi á Evrópufræðum. Fjöldi námskeiða í Evrópufræðum eru í boði innan háskólanna og sífellt fleiri námsmenn afla sér þekkingar á þessu sviði. Nefndin fagnar þessari þróun og telur hana nauðsynlega til að efla þekkingu á þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi.

Nefndin telur skynsamlegt fyrir ráðuneyti að gefa námsmönnum tækifæri til þess að kynnast Evrópusamstarfi á þeirra vegum, til dæmis með starfsnámi eða þátttöku í fundum í Brussel og við greiningu á einstökum viðfangsefnum á vettvangi Evrópusamstarfsins.

8. Schengen-samstarfið.

Nefndin lítur á það sem mjög mikilvægan þátt í starfi sínu að hafa kynnt sér rækilega þróun Schengen-samstarfsins og þær stofnanir sem komið hafa til sögunnar vegna þess. Nefndin hvetur til virkrar þátttöku Íslands í þessu samstarfi, sem snýst í æ ríkara mæli um gæslu öryggis og samvinnu í því skyni að sporna við alþjóðlegri glæpastarfsemi.

Viðbrögð við skýrslu Evrópunefndar

Skýrsla Evrópunefndar felur í sér tillögur, bæði til Alþingis og til stjórnarráðsins. Hér á eftir fylgir stutt samantekt á svörum þeirra. Svörin í heild sinni eru birt í viðhengi.

Svör Alþingis

Tillögur Evrópunefndar hafa ekki fengið brautargengi á Alþingi, fyrir utan að settar voru reglur af forsætisnefnd um kynnisferðir þingmanna til Brussel, sem auðvelda þingflokki að rækta samskipti við systurþingflokka á Evrópuþinginu.

Svör ráðuneyta

Mikið hefur verið fjallað um tillögur Evrópunefndar innan Stjórnarráðsins. Í fyrsta lagi hafa einstök ráðuneyti tekið mið af þeim við endurskoðun verklags á sviði EES-samningsins. Í öðru lagi hefur sendiráð Íslands í Brussel innleitt sumar af tillögum nefndarinnar og í þriðja lagi hafa EES-tengiliðir Stjórnarráðsins fjallað um mögulegar útfærslur á tillögum nefndarinnar.

Við mat á aðgerðum í kjölfar skýrslunnar verður að taka mið af breyttum efnahagsaðstæðum í þjóðfélaginu. Ljóst er að sumar af tillögum nefndarinnar myndu hafa í för með sér talsverða kostnaðaraukningu, sem á tímum aðhalds í ríkisrekstri er ekki auðsótt. Er þar t.a.m. um að ræða ráðleggingar um aukna fundasókn, stofnun ferðasjóðs og stofnun sjóðs til að mæta sérstökum útgjöldum. Sömu sögu er að segja af tillögu um að starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana fái tækifæri til að starfa sem sérfræðingar á kostnað íslenska ríkisins hjá framkvæmdastjórn ESB.

Ekki eru þó allar tillögur nefndarinnar þessu marki brenndar. Tillögum um styrkari tengsl embættis og stjórnáráðamanna hefur verið vel tekið og þótt gefa góða raun. Ráðuneytin hafa einnig lagt aukna áherslu á upplýsingagjöf til almennings og því að gefa starfsmönnum tækifæri á að kynnast Evrópusamstarfi á þeirra vegum. Vinnu skv. tillögum nefndarinnar er hvergi nærri lokið og eru ýmsir hlutar hennar enn til skoðunar hjá EES-tenglum Stjórnarráðsins.

Menntamálaráðuneyti

Ein af ábendingum Evrópunefndar er að mögulegt sé að nýta betur rétt til setu í nefndum. Í erindi Menntamálaráðuneytisins kemur fram að því sé boðin þátttaka í fleiri nefndum en það hefur tök á að sinna vegna mannfæðar. Því hefur ráðuneytið átt frumkvæði að óformlegu samstarfi utan nefnda, í þeim tilfellum þar sem bein þátttaka er ekki möguleg. Þetta hefur ráðuneytið t.d. gert í vinnuhópi um viðurkenningu prófskírteina. Mannfæð hefur einnig valdið því að ráðuneytið hefur ekki tök á að sinna samstarfi við hagsmunaaðila á sama hátt og ráðuneyti í nágrannalöndum.

Ráðuneytið hefur reynt að efla tengsl starfsmanna við embættismenn ESB. Starfsmaður ráðuneytisins starfar sem sérfræðingur hjá framkvæmdastjórn ESB og hefur reynslan af starfi hans þar verið góð.

Ráðuneytið hefur unnið mikið átak í upplýsingamálum og var á vegum þess unnin skýrsla um EES-samstarfið á verkefnasviðum ráðuneytisins fyrir árið 2007. Auk þessa hefur verið handbók um EES-samstarfið sem ætluð er starfsmönnum ráðuneytisins. Eitt af stefnumálum ráðuneytisins er að auka upplýsingagjöf til almennings. Innan ráðuneytisins er unnið að skýrslu um Evrópumál sem mun vera grundvöllur upplýsingaveitu þess.

Heilbrigðisráðuneyti

Innan Heilbrigðisráðuneytis hefur mikið verið lagt upp úr tengslum ráðherra við forráðamenn ESB. Heilbrigðisráðherra fór til Brussel á síðari hluta ársins 2007 og vakti athygli framkvæmdastjóra ESB á sviði heilbrigðis og lyfjamála á því hve lítil samkeppni væri á íslenskum lyfjamarkaði og því að staða Íslands væri e.t.v. verri nú en fyrir daga EES-samningsins. Þau mál eru nú til sérstakrar skoðunar hjá ESB og taka Íslendingar þátt í þeirri vinnu. Í kjölfar þessarar heimsóknar hefur ráðherra beitt sér fyrir því að stofnaður verði samnorrænn markaður með lyf.

Á grundvelli EES-samningsins á ráðuneytið í viðamiklu samstarfi við ESB á sviði lyfjamála og á sæti í Lyfjanefnd ESB, Sérfræðingahópi EFTA í Lyfjamálum og samráðsvettvangi ESB og lyfjaiðnaðarins. Þá á Ísland fulltrúa í stjórn Lyfjamálastofnunar Evrópu. Þessu til viðbótar hefur ráðuneytið hafið kortlagningu á þátttöku fulltrúa ráðuneytisins í nefndum EFTA og ESB með það fyrir augum að reyna að auka þátttöku þeirra.

Af öðrum málum má benda á að ráðuneytið hefur beitt sér fyrir samstarfi á milli heilbrigðis-, fjármála- og félags og tryggingamálaráðuneyta vegna innleiðingar EES-gerða. Þá hefur ráðuneytið tekið þátt í lýðheilsuáætlun ESB frá gildistöku EES-samningsins.

Umhverfisráðuneyti

Nýlega hafa öll mál er varða innleiðingu eða framkvæmd EES-gerða verið sett undir eina skrifstofu innan Umhverfisráðuneytisins. Innan þeirrar skrifstofu starfar umsjónarmaður Evrópumála sem stýrir EES-teymi með fulltrúum ráðuneytisins, sérfræðingum frá Umhverfisstofnun, utanríkisráðuneyti og fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá starfar nú í Brussel skrifstofustjóri með yfirgripsmikla þekkingu á Evrópumálum.

Sérstaklega er haldið utan um öll gögn er tengjast framkvæmd EES-samningsins. Ritari Evrópumála heldur utan um öll skjöl sem berast vegna EES-mála og uppfærir málaskrá. Það eru svo málaflokkastjórar sem halda utan um einstaka málaflokka sem heyra undir EES-samninginn.

Umhverfisráðherra hefur ræktað tengsl við framkvæmdastjóra umhverfismála hjá ESB meðal annars með heimsóknum til Brussel. Þar tók hann einnig þátt í ráðstefnu um jarðvegsvernd á vegum sambandsins og fór í vinnuferð til Brussel þar sem rædd voru loftslags- og orkumál. Vilji ráðuneytisins stendur til að viðhalda þessum tengslum, m.a. með frekari heimsóknum ráðherra á fundi og ráðstefnur hjá sambandinu.

Starfsmaður ráðuneytisins í Brussel sækir fundi í nefndum á vegum ESB eftir föngum auk þess sem hann starfar reglulega með fulltrúum Noregs og Liechtenstein innan EFTA.

Fjármálaráðuneyti

Fjármálaráðuneytið hefur ekki gripið til sérstakra aðgerða í kjölfar skýrslu Evrópunefndar. Engu að síður eru Evrópumál fyrirferðamikil í starfsemi ráðuneytisins. Þannig sækir fjármálaráðherra árlega samráðsfundi EFTA og ESB og fylgist með áherslum forysturíkja ESB á hverjum tíma.

Ráðuneytið skipar starfsmenn sendiráðsins í Brussel til tveggja ára í senn. Þessi stutti skipunartími helgast af því að ráðuneytið reynir að gefa sem flestum tækifæri til að kynnast þeirri starfsemi sem þar fer fram. Starfsmaður ráðuneytisins sækir fundi hjá EFTA og ESB eftir föngum. Ráðuneytið á fulltrúa í stjórn Þróunarsjóðs EFTA.

Ráðuneytið hefur átt frumkvæði af ýmsu kynningarstarfi. Fulltrúi í Brussel annast kynningar á Evrópumálum fyrir hópa og hefur einnig aðstoðað nemendur við verkefni er varða ESB. Undanfarin ár hefur fjármálaráðuneytið haldið námskeið í Evrópurétti fyrir ríkisstarfsmenn.

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti

Evrópumál skipa veigamikinn sess í starfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Málafni Schengen eru þar fyrirferðarmikil, en ráðuneytið fylgist einnig með þróun á sviði laga og réttar innan Evrópusambandsins.

Dómsmálaráðuneytið tekur virkan þátt í öllum fundum og nefndarvinnu sem þeim stendur til boða. Fyrst er að nefna þátttöku ráðherra í Schengen fundum (6 á ári). Þá situr sendiherra Íslands í Brussel fundi í samsettu nefndinni (COREPER) þegar málafni Schengen eru til umfjöllunar.

Ráðuneytið hefur reynt að styrkja starfsemi sína í sendiráðinu í Brussel. Fyrst með samnýtingu starfsmanna með öðrum ráðuneytum, en síðar með tímavinnu íslensks lögfræðings í Brussel. Í dag hafa mál þróast þannig að ráðuneytið er með tvo fulltrúa í sendiráðinu í stað eins áður.

Mikið er lagt upp úr persónulegum tengslum í starfi ráðuneytisins. Þannig hafði fyrrverandi ráðherra, Björn Bjarnason, byggt upp persónuleg tengsl við ýmsa ráðamenn. Þá er það stefna að nýr og fráfarandi starfsmaður í sendiráðinu í Brussel vinna ætíð saman um skeið við mannaskipti.

Til að mæta auknum fjölda funda vegna Schengen hefur starfsmönnum undirstofnana verið veittar ferðaheimildir vegna funda í Brussel.

Athugað hefur verið hvort hægt væri að skipa „national expert“ hjá framkvæmdastjórninni á sviði dóms- og innanríkismála. Það er talið tæknilega hægt en ekki hefur verið lögð fram beiðni til ESB þar sem fjármögnun liggur ekki fyrir.

Viðskiptaráðuneyti

Starfsmenn viðskiptaráðuneytisins í sendiráði Íslands í Brussel taka þátt í ýmsu nefndarstarfi á vegum EFTA. Evrópumál eru snar þáttur í starfsemi ráðuneytisins og það hefur með höndum innleiðingu fjölmargra EES-gerða. Ráðuneytið veitir laganemum starfsvist og leggur ríka áherslu á að þeir komi að innleiðingu EES-gerða og kynnist þannig EES-samningnum í starfi.

Utanríkisráðuneyti

Í kjölfar skýrslu Evrópunefndar hóf Evrópuskrifstofa utanríkisráðuneytisins að leggja mat á og útfæra tillögur skýrslunnar í samráði við EES-tengiliðahóp Stjórnarráðsins. Ljóst er að atburðir liðinna mánaða hafa orðið til að breyta í ýmsu forsendum þeirrar vinnu.

EES-tengiliðahópurinn hefur fjallað nánar hvernig rétturinn til fundasetu skv. EES-samningnum hafi verið nýttur og að koma með tillögur um hvað megi betur fara. Þá hefur hópurinn til skoðunar aðferðir við upplýsingagjöf innan stjórnarsýslunnar og til almennings.

Sendiráðinu í Brussel hefur verið falið að vinna úr öðrum tillögum nefndarinnar. Til þess að stuðla að því að starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana fái aukin tækifæri til að starfa erlendis, vinnur sendiráðið yfirlit yfir þjálfunaráætlanir stofnana EFTA og dreifir þeim til allra ráðuneyta og undirstofnana með hvatningu til starfsmanna um að sækja um. Þá hefur sendiráðinu verið falið að vinna tillögur um með hvaða hætti unnt væri að fjölga íslenskum starfsmönnum hjá ESB bæði á grunni EES-samningsins og með tvíhliða samningum. Ljóst er þó að slíkum skipunum fylgir verulegur kostnaður.

Forsætisráðuneyti

Tillögur Evrópunefndar hafa ekki orðið tilefni sérstakra aðgerða af hálfu ráðuneytisins. Skýrist það meðal annars af takmarkaðri aðkomu ráðuneytisins að framkvæmd EES-samningsins. Ráðuneytið tekur þó þátt í samstarfi ráðuneytanna í formi funda EES-tengiliða sem utanríkisráðuneytið skipuleggur. Þá hefur ráðuneytið á árinu 2008 sérstaklega tekið upp álitafni varðandi þýðingu EES-gerða og fundað með dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og utanríkisráðuneytinu um það efni.

Forsætisráðuneytið hefur beitt sér sérstaklega við undirbúning innleiðingar þjónustutílskipunar ESB, m.a. vegna þess hversu mörg ráðuneyti hún snertir. Ráðuneytið hefur gert sér sérstakt far um að sækja fundi á vegum framkvæmdastjórnar ESB um þetta efni. Ráðuneytið hefur þó af fjárhagsástæðum orðið að draga úr þessari fundarsókn á árinu 2009.

3. Áhrif Lissabon-sáttmálans á EES-samninginn

Þann 13. desember 2007 undirrituðu leiðtogar 27 aðildarríkja ESB Lissabon-sáttmálann. Undirritun sáttmálans var lokapunktur í löngu endurskoðunarferli sem byrjaði með ráðstefnu um framtíð ESB (febrúar 2002 – júlí 2003), ríkjaráðstefnu aðildarríkja ESB (október 2003 – júlí 2004), undirritun Stjórnarskrár ESB (október 2004), höfnun Stjórnarskrár ESB í þjóðaratkvæðagreiðslu í Frakklandi og Hollandi (maí og júlí 2005) og svo að lokum nýrri ríkjaráðstefnu aðildarríkja (júlí – október 2007) sem endaði með undirritun Lissabon-sáttmálans.

Grundvallar munur er á Lissabon-sáttmálanum og Stjórnarskrá ESB sem var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Stjórnarskráin átti að koma í stað núgildandi sáttmála. Lissabon-sáttmálinn breytir þeim en eldri sáttmálar standa eftir sem áður þó svo að nafni annars þeirra sé breytt.¹

Ástæða þeirrar miklu vinnu sem fór í endurskoðun stofnsáttmála ESB var fyrst og fremst þörfin fyrir að einfalda stofnanagerð og ákvarðanatökur innan sambandsins. Lissabon-sáttmálinn er litaður af þessu markmiði. Önnur markmið endurskoðunarinnar eru m.a. að undirbúa sambandið og aðildarríki þess fyrir þær áskoranir sem hnattvæðing, umhverfisbreytingar, efling öryggis í orkumálum og þörfin fyrir fleiri og betri störf innan

¹ The “Treaty on European Union”, and the “Treaty establishing the European Community” sem eftir samþykkt Lissabon-sáttmálans mun heita “Treaty on the Functioning of the European Union”

sambandsins hefur í för með sér. Einnig var ætlunin að færa ákvarðanatöku nær almenningi og aðilum vinnumarkaðarins og gera ESB þannig lýðræðislegra og gagnsærra.

Í skýrslu Ráðgjafarnefndar EES frá 12. mars 2005 og skýrslu Undirnefndar V frá 24. október 2008 kemur fram að Lissabon-sáttmálinn muni ekki bylta regluverki á sviði EES-samningsins. Þrátt fyrir að í sáttmálanum séu yfir 350 breytingar, eru þær að mestu tæknilegs eðlis. Efnislegar breytingar eru mestmegnis utan EES-samningsins, á sviðum eins og sameiginlegri utanríkis- og öryggisstefnu (e. CFSP), dóms og innanríkismála (e. Justice and Home Affairs) og myntbandalagi Evrópu (e. EMU). Breytingar á reglum fjórfrelsisins og á innri markaði eru minni háttar.

1. Aðildarhæfi

Við samþykkt Lissabon-sáttmálans fær ESB í fyrsta sinn aðildarhæfi og verður lögaðili. Svo var ekki áður og því er það Efnahagsbandalag Evrópu ásamt Kola- og stálsambandinu sem eru gagnaðilar EFTA ríkjanna í EES-samningnum. Þess breyting getur haft áhrif á alþjóðlega samninga sem ESB hefur ritað undir, þar á meðal EES-samninginn. Ráðgjafarnefnd EFTA telur þó öruggt að réttindi og skyldur Efnahagsbandalags Evrópu skv. EES-samningnum færist til ESB þegar það er orðið lögaðili, en beinir þeim tilmælum til aðildarríkja að fylgjast með því ferli til að tryggja að hnökur verði ekki á framkvæmd EES-samningsins. Undir þetta tekur undirnefnd V sem telur enga ástæðu til að grípa til sérstakra aðgerða til að tryggja að þessi skilningur gangi eftir.

Þegar ESB verður lögaðili, mun Evrópudómstóllinn (e. Court of Justice of the European Communities) verða að dómstól Evrópusambandsins (e. Court of Justice of the European Union). Ekki verður lengur greint á milli dómafordæma á sviði löggjafar Efnahagsbandalagsins og Evrópusambandsins. Sú spurning vaknar hvaða áhrif þetta hafi á starfsemi EFTA-dómstólsins sem tekur mið af dómafordæmum á sviði löggjafar Efnahagsbandalagsins, en síður af fordæmum á sviði Evrópusambandsins. Ljóst er að greining þar á milli verður í framtíðinni erfiðari en áður og að slíkir erfiðleikar geta haft í för með sér ákveðna réttaróvissu.

2. Skipting valdheimilda

Með Lissabon-sáttmálanum er ætlunin að skerpa á skiptingu valdheimilda milli aðildarríkja og Evrópusambandsins. Valdheimildum ESB er lýst sem þrenns konar; Altækar valdheimildir (e. exclusive competence), skiptar valdheimildir (e. shared competence) og valdheimildir til stuðnings aðgerða aðildarríkja (e. supporting competences). Meginreglan er sú að á þeim sviðum sem Evrópusambandinu eru ekki beinlínis fólgnar valdheimildir, falli þær til aðildarríkja.

Evrópusambandið hefur t.a.m. altækar valdheimildir á sviði tollamála, gjaldmiðlamála og í sameiginlegri viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum. Evrópusambandið deilir valdheimildum með aðildarríkjum á sviði innri markaðar, í landbúnaði, í sjávarútvegi, á sviði flutninga og orkumála. Evrópusambandið hefur valdheimildir til stuðnings aðgerða aðildarríkja, m.a. á sviði heilbrigðismála, iðnaði, menningu, ferðamennsku o.fl.

Sú skipting sem hér ræðir varðar fyrst og fremst skiptingu valdheimilda á milli aðildarríkja og Evrópusambandsins og mun ekki hafa sérstök áhrif á EES-samninginn.

3. Breytingar á stofnunum Evrópusambandsins

Upphaflega var áætlað að Lissabon-sáttmálinn myndi fækka framkvæmdastjórum ESB þannig að á hverjum tíma hefðu 2/3 hlutar ríkja framkvæmdastjóra frá árinu 2014. Þegar Írar felldu Lissabon-sáttmálann í þjóðaratkvæðagreiðslu var fallið frá þessum hugmyndum og munu allar aðildarþjóðir hafa framkvæmdastjóra eftir sem áður.

Skipaður verður nýr „forseti“ Evrópusambandsins til 2 ½ ára tímabils sem endurnýjanlegt er einu sinni. „Forsetinn“ mun starfa samhliða þeirri þjóð sem fer með formennsku á hverju tímabili. Hvað varðar utanríkismál munu embætti „High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy“ og „European commissioner for External Relations“ verða sameinuð í embætti „hátt setts fulltrúa ESB í utanríkis- og öryggismálum“. Sá mun einnig gegna embætti varaforseta framkvæmdastjórnarinnar og stýra fundum í utanríkismálanefnd Ráðherraráðsins.

Að mati ráðgjafarnefndar EFTA fela fyrirhugaðar breytingar á stofnanakerfi ESB í sér áskoranir fyrir EFTA-ríkin. Til þessa hafa viðmælendur EFTA-ríkjanna verið framkvæmdastjórnin (DG Relex) og fulltrúar þeirra ríkja sem fara með formennskuna á hverjum tíma. Við þessar breytingar verður óljóst hver stýri fundum EFTA hópsins innan Ráðherraráðsins eða komi fram fyrir hönd ESB í EES-Ráðinu.

4. Hlutverk aðila vinnumarkaðarins

Félög aðila vinnumarkaðarins hafa lengi krafist þess að fá opinbera viðurkenningu á stöðu sinni innan Evrópusambandsins. Góð samskipti þeirra eru lykillinn að góðum vinnumarkaði og mikilvægur þáttur í að leysa úr vandamálum og ýta undir hagvöxt. Lissabon-sáttmálinn viðurkennir framlag þeirra og er þeirra í fyrsta sinn getið í stofnsáttmála.

Aðilar vinnumarkaðarins innan EFTA-ríkjanna hafa til þessa tekið virkan þátt í evrópustarfi. Í skýrslu sinni segir Ráðgjafarnefnd EFTA að nauðsynlegt sé að greina hvort staða aðila vinnumarkaðarins innan EFTA-ríkjanna muni breytast með tilkomu Lissabon-sáttmálans.

5. Lýðræðisþróun

Evrópuþingið fær mun stærra hlutverk en áður með tilkomu Lissabon-sáttmálans á sviði lagasetningar, ákvörðunar fjárlaga og gerð alþjóðlegra samninga. Það sem áður var kallað samákvörðunarferlið (e. co-decision procedure) verður nú þekkt sem almenna lagasetningarferlið (e. ordinary legislative procedure). Þingið fær stöðu jafnfætis Ráðherraráðinu hvað varðar meirihluta lagasetningar. Lissabon-sáttmálinn veitir þjóðþingum aðildarríkjanna einnig aukin völd, þ.á.m. heimild til að taka afstöðu til þess hvort ný ESB löggjöf samræmist dreifræðisreglunni eða ekki. Ef meira en þriðjungur af þingum aðildarríkjanna kemst að því að svo sé ekki þarf framkvæmdastjórnin að skila greinargerð þar sem hún gerir grein fyrir afstöðu sinni áður en hún getur verið lögð fram á ný. Ef einfaldur meirihluti þingsins eða 55% atkvæða í Ráðinu kemst að því að löggjöf sé utan við valdheimildir ESB verður framkvæmdastjórnin að draga tillögu sína til baka. Að lokum er almennum borgurum innan ESB gert kleift að láta framkvæmdastjórnina taka upp mál ef ein milljón borgara styðja tillöguna.

Í greinargerð ráðgjafarnefndar EFTA kemur fram að þó þessar breytingar styrki lýðræðislega ferla inna Evrópusambandsins þá séu þeir líklegir til að hafa þveröfug áhrif á EFTA-ríkin og auka á þann lýðræðishalla sem þegar leiðir af EES-samningnum. EES-samningurinn veitir EFTA ríkjum völd til að hafa áhrif á frumvörp framkvæmdastjórnarinnar en hafa engan aðgang að Evrópuþinginu. Þá munu þjóðþing EFTA-ríkjanna ekki fá þau réttindi sem Lissabon-sáttmálinn veitir þjóðþingum ESB-ríkja og þegnar EFTA-ríkjanna munu ekki geta knúið framkvæmdastjórnina til að taka upp mál.

Sveitarfélög hafa sífellt aukið vægi innan ESB. Með Lissabon-sáttmálanum er svæðanefndinni (e. Committee of the Regions) veitt heimild til að vísa ákveðnum málum til Dómstóls Evrópusambandsins. Engin sambærileg stofnun er innan EES-samningsins. Dregur þar enn í sundur með stöðu sveitarfélaga innan ESB og EFTA.

6. Endalok stoðakerfisins og ný viðfangsefni ESB

Því er haldið fram að Lissabon-sáttmálinn afnemi hið svokallaða þriggja stoða kerfi ESB². EES-samningurinn nær yfir það sem kallað er fyrsta stoð, en það er löggjöf á sviði innri markaðar. Nú þegar stoðakerfið verður lagt niður er hætt við að erfiðara verði að greina hvaða mál séu EES-tæk. Í greinargerð Ráðgjafarnefndar EFTA kemur fram að þessi þróun geti orðið til að auka á óvissu um hvaða gerðir skuli innleiða á grundvelli EES-samningsins. Ekki er þó svo djúpt tekið í árinna í áliti Undirnefndar V, þar sem EES-tæki gerða er í dag ákvarðað á skoðun á efni þeirra.

7. Sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi

Með Lissabon-sáttmálanum verður sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi leiddur í lög. Eftir lögleiðingu mun hann hafa sömu stöðu og stofnsáttmálar ESB. Nú þegar eru öll ríki ESB og EFTA-ríkin aðilar að Mannréttindasáttmála Evrópu auk þess sem bæði Evrópuþingurinn og EFTA-dómstóllinn hafa tekið mið af mannréttindaákvæðum í dómsúrlausnum sínum. Því er ólíklegt að þessi þróun hafi mikil áhrif. Rétt er þó áð geta þess að Bretland og Pólland hafa fengið undanþágu frá lögleiðingu sáttmálans þannig að skoðanir hvað þetta varðar eru skiptar.

8. Almannaþjónusta

Með Lissabon-sáttmálanum fylgir bókun um almannaþjónustu. Ætlunin er að afmarka betur almannaþjónustu og standa vörð um gæði, öryggi og lágan kostnað hennar. Að svo miklu leyti sem almannaþjónustan heyrir undir EES-samninginn hefur þessi bókun einnig áhrif á EFTA ríkin.

9. Úrsögn úr ESB

Með Lissabon-sáttmálanum er skjalfest ferli við úrsögn ríkis úr ESB. Ekki er þó talið að þetta ákvæði feli í sér breytingu frá núverandi ástandi, þar sem eðli málsins samkvæmt væri erfitt að þvinga ríki til áframhaldandi þátttöku í ESB ef vilji þess stæði til annars. Þetta ákvæði hefur engin áhrif á EES samninginn.

10. Frekari samvinna

Aðildarríkjum ESB er heimilað að dýpka samvinnu sína á sviðum sem standa utan altækra valdheimilda ESB. Þarna er um að ræða samvinnu aðildarríkja ESB á sviðum sem standa utan EES-samninginn. Ekki er því ástæða til að ætla að þetta ákvæði hafi áhrif á EES-samninginn.

11. Breytingar á sviði fjórfrelsis

² Fyrsta stoðin er Evrópubandalagið, önnur stoðin er Sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnan og þriðja stoðin er samvinna á sviði dóms- og lögreglumála.

þær litlu breytingar sem verða á sviði fjórfrelsis eru að mestu tæknilegs eðlis. Undantekning frá því er þó á sviði hugverkaréttinda þar sem boðað er aukið samstarf milli ESB-ríkja. Í álitum Undirnefndar V kemur fram að aðildarríki EFTA gætu á endanum þurft að ákveða hvort þau vilji taka þátt í auknu samstarfi á þessu sviði, en slíkt ætti að standa þeim til boða.

12. Breytingar á sviðum utan fjórfrelsis

Með Lissabon-sáttmálanum kemur ný grein til sögunnar í kaflanum um efnahagslega samheldni. Þar kemur fram að „sérstakt tillit skuli tekið til svæða sem þjást af náttúrulegum eða landfræðilegum þáttum, svo sem nyrstu svæðum álfunnar þar sem byggðir eru strjalar svo og til eyja, landamæra- og fjallasvæða“. Í álitum undirnefndar V kemur fram að mögulegt sé að líta til þessara ákvæða þegar reynt er að semja um aðlögun frá almennum reglum.

Í Lissabon-sáttmálanum er einnig ákvæði um orkumál, þar sem kemur fram að markmið orkustefnu ESB séu að (1) tryggja virkan orkumarkað, (2) tryggja öruggt framboð á orku, (3) stuðla að betri orkunýtingu og þróun endurnýjanlegra orkugjafa, (4) stuðla að tengingu dreifikerfa.

Ákvæði um orkumarkað hafa þegar verið innleidd í EES-rétt, en ákvæði um öruggt orkuframboð eru ekki EES-tæk. Í álitum undirnefndar V kemur fram að aðgerðir ESB á grundvelli orkustefnunnar myndu ekki skerða rétt aðildarríkjanna til að ákvarða eigin orkustefnu.

13. Aðlögun að breyttu umhverfi

EES-samningurinn heldur gildi sínu eftir að Lissabon-sáttmálinn hefur tekið gildi. Þó er ljóst af framansögðu að innleiðing hans felur í sér áskoranir fyrir EFTA og EFTA-ríkin. Þátttaka í lagasetningu verður erfiðari en áður og erfiðara fyrir EFTA-ríkin að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

Þegar EES-samningurinn var undirritaður voru aðildarríki EFTA sex og aðildarríki ESB tólf. Í dag er munurinn 27-3. Þannig hafa valdahlutföll milli þessara tveggja blokka riðlast verulega. Afleiðing þessa er ákveðið hirðuleysi ESB gagnvart EFTA sem æ oftast gleymist í umræðum um málefni innri markaðarins.

Þá hefur stækkun ESB kallað á aukin fjárútlát EFTA-ríkjanna til að styðja við fátækari ríki álfunnar. Líklegt er talið að ESB krefjist frekari framlaga frá EFTA-ríkjunum þegar núverandi styrktarkerfi klárast árið 2009.

Áherslur Evrópusambandsins hafa breyst á síðustu árum. Þróunin hefur verið frá valdboði með lagasetningu og í átt að ýmsum áætlunum og samstarfsverkefnum, eins og til dæmis Lissabon-áætluninni. Þá hefur framkvæmdastjórnin framselt verkefni til stofnana sem hafa ekki sömu tengsl við EFTA og framkvæmdastjórnin sjálf. Þá hafa aðildarríkin fengið aukin áhrif innan ESB með aukinni áherslu á innleiðingu innri markaðs löggjafar í aðildarríkjum og aukinni ábyrgð þeirra á áætlunum innan Lissabon-áætlunarinnar. Í samræmi við þetta hefur ESB í ríkara mæli beitt svokallaðri „soft-law“ nálgun, þ.e. frekar beitt fyrir sig leiðbeiningum og tilmælum en reglugerðum og tilskipunum.

13. Niðurstaða

EES-samningurinn heldur gildi sínu eftir innleiðingu Lissabon-sáttmálans. Þó er ljóst að með tilkomu Lissabon-sáttmálans verður enn erfiðara en áður fyrir EFTA-ríkin að gæta hagsmuna sinna gagnvart ESB. Er þetta fyrst og fremst vegna þess að þær tilraunir sem gerðar eru til

að auka á lýðræði innan ESB, með auknu vægi Evrópuþingsins og þjóðþinga, hafa þveröfug áhrif á EFTA-ríkin sem hafa ekki aðgang að öðrum stofnunum ESB en framkvæmdastjórninni.

4. Ferð nefndar um þróun Evrópumála til Brussel

22. – 24. september 2008

Hér að neðan getur að líta ágríp af fundum Evrópunefndar forsætisráðuneytisins í Brussel dagana 22-24 september 2008. Í ferðina fóru:

- Ágúst Ólafur Ágústsson
- Illugi Gunnarsson
- Katrín Jakobsdóttir
- Birkir Jón Jónsson
- Jón Magnússon
- Steingrímur Sigurgeirsson
- Aðalsteinn Leifsson
- Finnur Oddsson
- Páll Hannesson
- Gylfi Arnbjörnsson
- Pétur Reimarsson
- Ævar Rafn Björnsson

Nefndarmenn áttu fundi með Olli Rehn framkvæmdastjóra stækkunarmála ESB. Þá snæddu nefndarmenn kvöldverð með Karel Lannoo (forstjóra European Policy Centre), Wilhelm

Schönfelder (hagsmunagæslumanni Siemens og fyrrum sendiherra Þýskalands hjá ESB), Pavel Telicka (yfirmanni Brusselskrifstofu BXL Consulting og fyrrum framkvæmdastjóri heilbrigðis- og neytendamála hjá ESB og fyrrum sendiherra Tékkka hjá ESB), Antonio Missiroli (yfirmanni rannsóknamála hjá European Policy Centre) og Christian Danielsson, sendiherra Svíþjóðar hjá ESB).

Haldnir voru fundir með Andrew Duff, þingmanni á Evrópuþinginu frá Englandi, Jim Cloos, framkvæmdastjóra Directorate for General Political Questions hjá General Secretariat of the Council of the EU, Patrick Child, (ráðuneytisstjóra Ferrero-Waldner), DG External Relations and Neighbourhood Policy.

Nefndin snæddi hádegismat með Bobby McDonagh frá Írlandi; Kim Darrogh frá Bretlandi; Hans Dietmar Schweisgut frá Austurríki; Claus Grube frá Danmörku og einnig Alan Seatter yfirmanni skrifstofu framkvæmdastjórnar.

Fundað var með Reinhard Priebe, framkvæmdastjóra skrifstofu C (Atlantshaf, fjarlæg svæði og Norðurskautið) DG MARE, Joaquin Almunia framkvæmdastjóra (e. commissioner) efnahags- og peningamála hjá ESB, Marianne Fischer Boel landbúnaðarstjóra ESB, og Sigurbergi Björnssyni fulltrúa samgönguráðuneytis í sendiráðinu í Brussel.

Að lokum var snæddur hádegisverður með Georges Pineau Deputy Director General for International and European Relations, Evrópska seðlabankanum og Servaas Deroose, Director DG ECOFIN.

1. Um möguleika á upptöku evru á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB.

Nefndin ræddi við Olli Rehn og Joachim Almunia ásamt fleirum um mögulega upptöku Íslands á evru á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB. Á grundvelli þeirrar greinar hefur ESB gert samninga um notkun evru við Mónakó, Vatíkanið og San Marínó. Fyrir liggur að slíkur samningur verði einnig gerður við Andorra. Þau ríki sem tekið hafa upp evru á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB hafa ekki fengið aukaaðild að Efnahags og Myntbandalagi Evrópu (e. skst. EMU), heldur hafa þau einungis fengið heimild til að nota evrur sem gjaldeyri sinn og heimild til að slá takmarkað upplag skiptimyntar. Fram kom að ECB sé ekki lánveitandi til þrautavara fyrir banka Mónakó og annarra landa sem hafa tekið upp evru á grundvelli tvíhliða samnings enda ekki hluti af EMU.

Aðrir viðmælendur nefndarinnar voru sammála um að tvíhliða upptaka evru væri tæpast samræmanleg við grundvallarlög ESB. Fram kom að ESB liti á Svartfjallaland sem sérstakt tilvik, þar sem landið tók upp evru einhliða eftir að hafa áður notast við þýsk mörk. Framkvæmdastjórn ESB og ECB hafi enda ekki stutt landið á nokkurn hátt í notkun þess á evru. Fundarmenn sögðu að umræður um upptöku Íslands á evru væru útilokaðar af pólitískum, efnahagslegum og lagalegum ástæðum. Hefur þessi niðurstaða einnig komið fram í greinargerð sem DG Financial and Monetary Affairs tók saman um þetta efni fyrir heimsókn nefndarinnar.

Ekki var talið að þau fordæmi sem sett hafa verið með samningum við önnur ríki um upptöku evru án aðildar að efnahags- og myntbandalaginu gætu átt við um Ísland og skýrt kom fram að ekki væri pólitískur vilji hjá ESB til gerðar fleiri slíkra samninga. Spilaði þar sérstaklega inn í að Ísland gæti tæknilega orðið aðili að ESB.

2. Um ástand efnahagsmála

Á fundi með Almunia kom fram að ESB hafði síðastliðið haust minni áhyggjur af áhrifum fjármálaprenginga innan ESB en í Bandaríkjunum. Síðan hefur komið í ljós að hagvöxtur hefur dregist saman, verðbólga hefur verið meiri en vænst var og að horfur eru almennt verri en búist var við. Misjafnt er hvernig þetta birtist í aðildarríkjunum, það fer eftir skuldastöðu, áhrifum fjármálaumróts á húsnæðismarkaði og launabreytingum á almennum vinnumarkaði. Hér áður fyrr hefði áhrif neikvæðra talna komið fram í gengisskráningu viðkomandi mynta. Það gerist þó ekki nú og sé það fyrst og fremst evru að þakka.

3. Um sjávarútvegsmál og endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar

Fyrir liggur gagnger endurskoðun sjávarútvegsstefnu ESB. Viðmælandi nefndarinnar, framkvæmdastjórinn Richard Priebe taldi að við endurskoðunina myndi sjávarútvegsstefna ESB færast nær þeirri íslensku. Áhersla verður lögð á að færa ákvarðanatökur nær fiskimiðunum en að heildarkvótinn verði áfram ákveðinn í Brussel. Framkvæmdastjórinn hefur óskað eftir því að Íslendingar tilnefni fulltrúa sem aðstoði við endurskoðun á sjávarútvegsstefnunni. Hann hóf störf þann 1. apríl sl.

Fram kom að sjávarútvegsstefna ESB ætti sér ekki stoð í grundvallarlögum ESB og því hefði ekki verið sjálfgefið að henni yrði haldið áfram eftir árið 2012. Eftir viðræður við hagsmunaaðila var niðurstaðan þó sú að réttast væri að halda henni áfram og liggur það nú fyrir. Grundvallarreglan í úthlutun landskvóta er reglan um hlutfallslegan stöðugleika. Hún er þó ekki bundinn í SESB og gæti því tæknilega séð breyst síðar.

Viðmælendur nefndarinnar töldu líkur á að Ísland gæti náð fram sérlausnum í fiskveiðistjórnun. Íslendingar hafi sérþekkingu á sviðinu og geti sýnt fram á árangur við verndun fiskistofna, stjórnun veiða og sjálfbæra þróun. Þeir töldu því líkur á að Ísland myndi hafa áhrif umfram stærð sína í þessum málaflokki. Viðmælendur sögðu að hægt gæti verið að ná fram langtímaaðlögun á samningum en varast ætti að nota orðið varanlegt í samningaviðræðum, þar sem opinbera afstaðan væri sú að engar varanlegar undanþágur væru mögulegar. Þeir töldu þó að sum aðildarríki hefðu fengið aðlaganir sem í raun væru varanlegar.

Undir þetta tók Richard Priebe sem vildi meina að ef til aðildar kæmi væri Ísland í þeirri óvenjulegu stöðu að sækja um undanþágu frá reglum til að vera með hærri staðla en ESB, en slíkt hefði síðast gerst þegar Svíþjóð fékk tímabundna undanþágu frá almennum reglum til að halda strangari umhverfisstöðlum. ESB hefði síðan hækkað staðla sína þar til þeir voru jafnstrangir og þeir sænsku.

Viðmælendur nefndarinnar töldu að erfitt gæti orðið að semja um undanþágur vegna erlendra fjárfestinga í íslenskri útgerð. Hættan er sú að erlendar fjárfestingar leiði af sér það sem kallað er „kvótahopp“. Mikið var um slíkt á Englandi en brugðist var við því með því að

skylda þá sem veiddu í lögsögu landisins til að landa ákveðnum hluta þar. Þá voru skip skylduð til að ráða ákveðinn hluta áhafnar frá ákveðnum svæðum á Englandi. Eftir mikla umræðu fyrstu árin, var sagt að kvótahopp væri að mestu horfið úr umræðunni enda almenn sátt um þessa lausn. Talið er að um 50% kvóta á Englandi hafi verið seldur með þessum hætti en um 5% í Skotlandi. Fundarmenn voru óvissir um hver ástæðan væri fyrir þessum mun. Umræðan hafi færst meira yfir í umhverfismál þ.e. verndun fiskistofna.

Fram kom að hvalveiðar væru vandamál innan ESB og sagði Richard Priebe afstöðu ESB mikið ráðast af tilfinningum almennings.

4. Um stækkun ESB og hugsanlega aðildarumsókn Íslands

Olli Rehn kvaðst telja að aðildarviðræður Íslands og ESB yrðu einfaldar enda hefði Ísland þegar innleitt $\frac{3}{4}$ af regluverki ESB í gegn um EES-samninginn. Hann sagðist telja að helsti ásteitingarsteinninn yrði sjávarútvegurinn en að hægt yrði að ljúka aðildarviðræðum á innan við ári. Þá sagði hann að ef umsókn kæmi frá Íslandi myndi hann umsvifalaust stofna 5 manna nefnd sem myndi leiða viðræðurnar fyrir ESB. Þeirra á meðal yrðu sérfræðingar um sjávarútvegsmál.

Aðild að ERM II fæst sex mánuðum eftir ESB aðild. ERM II felur í sér að gengi einstakra gjaldmiðla er fest gagnvart evru með 15% vikið. Aðildarríki geta sjálf ákveðið að þrengja vikið og hefur Danmörk gert það þannig að DKR sveiflist innan við 2,25% frá gengi evru. Flest ríki hafa í reynd viðhaldið mun þrengri vikið, innan við 1%, en undantekningin á því er gjaldmiðill Slóvaka sem er leyft að sveiflast út að ystu vikið.

Gert er ráð fyrir að aðildarríki starfi innan ERM II í tvö ár hið minnsta, en taki þá upp evruna ef þau uppfylla þá skilyrði Maastricht. Þar sem aðild að ERM II byðist Íslandi sex mánuðum eftir aðild að ESB gætum við því tekið evru upp 2,5 árum eftir aðild, en það er sá tími sem það tók Slóvena að taka upp evru.

Komið hefur í ljós að evran veitir aðildarríkjum skjól, bæði þeim sem eru með evru en einnig öðrum aðildarríkjum ESB sem eru innan ERM II enda ábyrgist ECB gengi þeirra gjaldmiðla innan ákveðinna vikmarka.

5. Um höfnun Lissabon

Viðmælendur nefndarinnar voru sammála um að höfnun Lissabon-sáttmálans hafi verið áfall fyrir ESB, en sáttmálanum var meðal annars ætlað að einfalda ákvarðanatöku innan sambandsins. Ríkisstjórnir einstakra ríkja höfðu gefið út að þær myndu ekki fallast á frekari stækkun ESB fyrr en sáttmálinn væri í höfn.

Olli Rehn taldi þó að höfnunin myndi í reynd ekki hafa slík áhrif þar sem næsta aðildarríki yrði að líkindum Króatía sem væntanlega yrði aðildarríki árið 2010. Stefnt væri að lausn á Lissabon vandanum fyrir þann tíma eða undir lok ársins 2009 þegar Írar myndu jafnvel halda aðra þjóðaratkvæðagreiðslu um sáttmálann. Verið er að ræða um sérstakar aðlaganir fyrir Írland og auk þess hætta við að fækka framkvæmdastjórum þannig að hvert ríki muni í framtíðinni hafa einn fulltrúa í framkvæmdastjórninni. Hver sem niðurstaðan yrði þá væri kyrrstaða ekki valmöguleiki og ef Írar höfnuðu sáttmálanum aftur yrði litið til sérlausna sem enn væru ekki skilgreindar.

Næstu ríki sem kæmu inn í sambandið taldi hann vera af Balkanskaga; Svartfjallaland, Kósóvó, Serbía og Makedónía. Aðildarviðræður þeirra væru þó skammt á veg komnar. Hann

taldi ekki líkur á því að hafnar yrðu aðildarviðræður við lönd á borð við Georgíu eða Úkraínu á næstunni.

Af öðrum löndum nefndi hann að stöðugur en hægur gangur væri í aðildarviðræðum við Tyrkland. Litlar líkur væru þó á að viðræður leiddu til aðildar á komandi árum.

Fram kom að höfnun Lissabon-sáttmálans gæti virkað hamlandi á stækkun ESB, en þó töldu viðmælendur nefndarinnar að hún myndi ekki hafa áhrif á afgreiðslu á aðildarumsókn frá EES-ríki og að slík umsókn gæti verið afgreidd innan eins árs.

6. Um landbúnaðarmál

Á fundi með Mariann Fischer Boel kom fram að unnið væri að endurbótum og straumlínulögun á styrkjakerfi ESB í landbúnaði. Er þar um að ræða svonefnt „Health Check“. Ætlunin er að skera enn frekar á tengslin á milli framleiðslu bænda og styrkja til þeirra. Er það í samræmi við þróun mála innan WTO þar sem áhersla hefur verið lögð á að skera á þessi tengsl og taka þeirra í stað upp „græna styrki“ þar sem fjárhæð styrkja er óháð framleiðslu, en þess í stað bundin við ákveðin landsvæði. Þetta er hluti af undirbúningi ESB fyrir Doha-samningalotuna.

Fram kom að mikil líkindi eru með Íslandi og flestum aðildarríkjum ESB þar sem um 2% þjóðarframleiðslu koma frá landbúnaði.

Að sögn Mariann Fischer Boel ríkir almenn sátt um landbúnaðarkerfi ESB, jafnt meðal bænda sem almennings.

7. Um útblástur

Sigurbergur Björnsson fulltrúi samgönguráðuneytis í sendiráðinu í Brüssel sagði frá væntanlegu kvótakerfi ESB um útstreymi gróðurhúsalofttegunda á flug og árangurslausum tilraunum stjórnvalda til að hafa áhrif á það m.t.t. þess að áhrifin verða meiri á Íslandi en í öðrum EES-ríkjum vegna þess hve landið er háð flugsamgöngum.

Flugmálastjórn hefur safnað tölum um útblástur véla og virðast Íslendingar hafa nokkuð góðan málstað að verja. Malta og Kýpur, sem hafa sömu hagsmuni hafa þó ekki náð að halda inni í tilskipuninni ákvæði um sérstöðu eyþjóða.

Tilskipunin hefur enn ekki komið til umfjöllunar vinnuhóps, en rætt hefur verið um að sækjast eftir aðlögun.

5. Möguleikar á upptöku Evru

1. Inngangur

Þetta minnisblað um möguleika Íslands á upptöku evru er ritað eftir ferð Evrópunefndar forsætisráðuneytisins til Brussel þar sem ræddir voru möguleikar Íslands á upptöku evru. Helstu viðmælendur nefndarinnar á þessu sviði voru m.a. Joachim Almunia, framkvæmdastjóri efnahags og fjármála, Olli Rehn, framkvæmdastjóri stækkunarmála, Patrick Child, ráðuneytissgjafi Ferrero-Waldner framkvæmdastjóra alþjóðlegra samskipta og Georges Pineau, Director General hjá Evrópska seðlabankanum. Eftir fund nefndarinnar með Almunia, afhentu starfsmenn hans fulltrúa nefndarinnar skýrslu þar sem fram kom afstaða DG Economic and Financial Affairs til upptöku Íslands á evru. Verður hér vitnað í þá skýrslu þar sem við á.

Ræddir voru möguleikar Íslands á upptöku evru á grundvelli tvíhliða samnings sem byggði á 3. mgr. 111. gr. stofnsáttmála Evrópusambandsins ("SESB"), en á þeim grundvelli hefur ESB gert gjaldeyrissamninga við Mónakó, Vatíkanið og San Marínó, auk þess sem opnað hefur verið á hugsanlega samninga við Andorra.

Einnig var skoðað hversu hratt Ísland gæti tekið upp evru eftir ESB aðild og þá hvort Seðlabanki Evrópu gæti stutt Ísland á umsóknartímanum til að viðhalda stöðugu gengi. Svör framkvæmdastjóra ESB voru þau að Ísland gæti orðið aðili að ESB innan árs frá því að umsókn bærist. Sex mánuðum eftir aðild gæti Ísland orðið aðili að gjaldeyrismekanismanum ERM II sem festir gengi krónunnar gagnvart evru innan 15% vikmarka. Raunar hafa ríki fengið aðild að ERM II einum til þremur mánuðum eftir aðild að ESB og kom það fram í máli

Almunia. Því var talið að Ísland gæti tekið upp evruna innan þriggja ára frá aðild enda hafi Ísland þá verið tvö ár í ERM II og uppfyllt Maastricht skilyrðin fyrir lok þess tímabils.

Að lokum var skoðað hvort möguleiki væri að taka upp evru á grundvelli EES-samningsins, en slíkt var talið tæknilega ómögulegt, m.a. vegna þess að slík breyting á EES-samningnum útheimti samþykki allra aðildarríkja ESB auk Íslands, Noregs og Liechtenstein sem þar með yrðu skuldbundin til að taka upp evru. Ekki reyndist heldur pólitískur vilji fyrir þeirri lausn hjá ESB. Verður því ekki fjallað frekar um þá hugmynd í þessari skýrslu.

2. Upptaka evru á grundvelli tvíhliða samnings

Sú hugmynd var reifuð á fundum Evrópunefndar með framkvæmdastjórum ESB að Ísland tæki upp evru á grundvelli tvíhliða samnings við ESB. Heimild er fyrir ESB til slíkrar samningsgerðar á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB.

2.1 Viðsemjandi

Samkvæmt 3. mgr. 111. gr. er Ráð ESB viðsemjandi í samningum um gjaldmiðilsmál við þriðju ríki. Ráðið gæti mögulega sett saman eigin samninganefnd eða, eins og þegar samið var við San Marínó, Vatíkanið og Mónakó, veitt einu eða fleiri aðildarríkjum umboð til að semja fyrir sína hönd.

Ákvæði um að framkvæmdastjórnin skuli taka fullan þátt í samningaviðræðunum þýðir væntanlega að fulltrúi hennar muni eiga sæti í samninganefnd, en þó er ekki sjálfgefið að það feli í sér að framkvæmdastjórnin hefði bein áhrif á niðurstöðuna eða að sjónarmiðum hennar yrði gefið sérstakt vægi.³

Af orðalagi greinarinnar má draga þá ályktun að frumkvæði að slíkum samningi verði að koma frá framkvæmdastjórninni. Samkvæmt orðanna hljóðan þurfa því bæði framkvæmdastjórnin og ráðið⁴ að vera hlyntt gerð samnings við þriðju ríki til að af samningi geti orðið, en ráðið hefði þó úrslitaáhrif um efni samningsins. ECB er umsagnaraðili skv. ákvæðinu en ekki kemur fram hvert vægi umsögn hans hafi.

Að ofangreindu er ljóst að framkvæmdastjórn ESB er í lykilstöðu þegar kemur að slíkum samningum og að ekki gæti komið til slíkra samninga nema að þeirra frumkvæði. Rétt er að áréttta að þrýstingur ráðamanna aðildarríkja ESB á framkvæmdastjórnina myndi ekki sjálfkrafa breyta þeirri afstöðu enda hafa framkvæmdastjórn ESB og Ráð oft tekist á fyrir Evrópudómstólnum og því augljóst að sjálfstæði framkvæmdastjórnarinnar er mun meira en látið er liggja að í opinberri umræðu á Íslandi.

2.2 Núgildandi samningar

111. gr. SESB var innleidd með Maastricht-sáttmálanum árið 1993 og felur í sér heimild fyrir ráðið⁵ til að semja við þriðju ríki um gjaldmiðils og gjaldeyrisskiptamál. Í álitum ECB frá 1.

³ The Euro and Economic and Monetary Union, bls. 196.

⁴ Skv. greinninni þarf ráðið að samþykkja ráðstöfunina með „qualified majority“, sem eftir 1. janúar 2007 var 255 atkvæði af 345. Aðildarríki getur ennfremur krafist þess að gengið sé úr skugga um að að baki þessum atvæðum standi í það minnsta 62% af íbúafjölda ESB, en ella telst ákvörðunin ekki samþykkt.

⁵ Greinin felur þar í sér undanþágu frá 300. gr. SESB sem kveður á um að þar sem SESB heimili gerð samninga við þriðju ríki skuli framkvæmdastjórnin veita ráðleggingar til ráðsins sem síðan heimili framkvæmdastjórninni að hefja samningaviðræður. 111. gr. felur í sér skyldu fyrir ráðið að hafa samráð bæði við framkvæmdastjórn ESB og við ECB. Raunar er tekið fram að frumkvæði að samningum þurfi að koma frá framkvæmdastjórninni.

desember 2005⁶ kemur fram að samningar um upptöku gjaldeyris skuli byggja á 3. mgr. greinarinnar, en hún er svo hljóðandi

By way of derogation from Article 300, where agreements concerning monetary or foreign-exchange regime matters need to be negotiated by the Community with one or more States or international organisations, the Council, acting by a qualified majority on a recommendation from the Commission and after consulting the ECB, shall decide the arrangements for the negotiation and for the conclusion of such agreements. These arrangements shall ensure that the Community expresses a single position. The Commission shall be fully associated with the negotiations.

Orðalag greinarinnar er ekki skýrt og ekki kemur þar fram berum orðum hvort og þá á hvaða forsendum hægt sé veita þriðju ríkjum heimild til upptöku evru. Því er nauðsynlegt að hafa hliðsjón af þeim ákvörðunum ráðsins sem til er að dreifa sem og skrifum fræðimanna.

Á grundvelli þessarar greinar hafa Mókakó, Vatíkaninu og San Marínó fengið heimild til notkunar evru og aðgang að greiðslukerfum ECB. Ákvörðunarferlið er í nokkrum þrepum, en vísir að ákvörðun um að veita þessum þremur ríkjum heimild til upptöku evru kom fyrst fram í 6. yfirlýsingu við Maastricht-sáttmálann⁷. Hér á eftir verður aðallega fjallað um Mónakó, þar sem það er ríkið sem er með þróaðasta fjármálakerfið af þeim sem hér eru til skoðunar. Í aðalatriðum eru þó samningar San Marínó og Vatíkansins samhljóða þó þeir gangi skemur en samningurinn við Mónakó, enda fjármálakerfi landanna ekki eins þróað.

Síðar tók ráðið ákvörðun um þá stefnu sem taka skyldi í samningum um myntsamstarf við Mónakó ("stefnuákvörðunin"), en þar var afráðið að eftirláta Frökkum samningagerðina.⁸ Tveimur árum síðar var svo gerður samningur á milli ESB og Mónakó um myntsamstarf („ákvörðun um myntsamstarf“)⁹. Samningar við Vatíkanið og San Marínó hafa fylgt sama ferli.

Hinn 11. maí 2004 tók ráðið ákvörðun um þá stefnu sem taka skyldi í samningum um myntsamstarf við Andorra.¹⁰ Andorra hefur ekki og hefur aldrei haft eigin gjaldmiðil heldur notaðist landið jafnt við franska franka og spænska peseta þar til þeir gjaldmiðlar viku fyrir evru. Andorra hefur því einhliða notast við evru sem gjaldmiðil frá innleiðingu hennar, en óskaði síðar eftir samningum við ESB. Enn sem komið er hefur samningur um myntsamstarf ekki verið undirritaður.¹¹ Ákvörðun ESB um að hefja viðræður um myntsamstarf við Andorra er þó vísbending um að þau ríki sem geti fengið heimild til að nota evru á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB séu ekki tæmandi talin í 6. yfirlýsingu við Maastricht-sáttmálann.

6 Opinion of the European Central Bank on a proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 974/98 on the introduction of the euro. (CON/2005/51)

7 Treaty on European Union - Declaration on monetary relations with the Republic of San Marino, the Vatican City and the Principality of Monaco. OJ C 191, 29.7.1992, p. 99. Ákvörðunin sem miðaði að því að viðhalda þágildandi samningum um myntsamstarf á milli Frakklands og Mónakó annars vegar og Ítalíu við San Marínó og Vatíkanið hins vegar er svohljóðandi:

The Conference agrees that the existing monetary relations between Italy and San Marino and the Vatican City and between France and Monaco remain unaffected by the Treaty establishing the European Community until the introduction of the ECU as the single currency of the Community.

The Community undertakes to facilitate such renegotiations of existing arrangements as might become necessary as a result of the introduction of the ECU as a single currency.

8 Council Decision of 31 December 1998 on the position to be taken by the Community regarding an agreement concerning the monetary relations with the Principality of Monaco (1999/96/EC).

9 Monetary Agreement Between the Government of the French Republic, on Behalf of the European Community, and the Government of his Serence Highness the Prince of Monaco, L 142/59.

10 OJ. L 244, 16/07/2004 Bls. 0047-0049

11 Á heimasíðu ECB er Andorra nefnt ásamt Kósóvó og Svartfjallalandi sem svæði sem nota evruna án formlegra samninga.

2.3 Viðbrögð við umleitunum Evrópunefndar

Upptaka evru á grundvelli tvíhliða samnings við ESB myndi ekki færa Íslendingum fullgilda aðild að EMU heldur yrðu afleiðingarnar sambærilegar við einhliða upptöku evru. Ísland fengi þannig ekki sæti í bankaráði ECB, ekki hlutdeild í myntsláttuhagnaði (sem hefur verið metinn sem 0,25% af vergri þjóðarframleiðslu) og ekki aðgang að ECB sem lánveitanda til þrautavara eða gegn veðum á íslenskri grundu.

Í umfjöllun sérfræðinga DG Economic and Financial Affairs kemur fram að þó framkvæmdastjórn ESB geti ekki komið í veg fyrir einhliða upptöku evru hafi þeir reynt að senda eins skýr boð og hægt sé um að slíkt yrði ekki vel séð. Olli Rehn sagði að einhliða upptaka evrunnar yrði ekki í anda þessa góða sambands sem væri á milli Íslands og ESB. Kom fram á fundum nefndarinnar að hugsanlega myndi ESB núna bregðast öðruvísi við einhliða evruupptöku Svartfjallalands en hún var gerð á pólitískum umrótstíma á svæðinu auk þess sem Svartfjallaland hafði áður notast við þýskt mark.

Þá taka ofangreindir sérfræðingar undir að upptaka evru með tvíhliða samningi á grundvelli 3. mgr. 111. gr. sé tæknilega möguleg en að framkvæmdastjórnin hafi hins vegar á skýran og endurtekinn hátt hafnað þeim hugmyndum. Þessi afstaða var ítrekuð afdráttarlaust bæði af Olli Rehn og Almunia ásamt fulltrúa Evrópska seðlabankans. Almunia nefndi hins vegar að það tæki lögfræðinga Evrópusambandsins 30 mínútur að komast að þeirri niðurstöðu að upptaka evru væri bara fyrir aðildarríki. Aðspurðir sögðu framkvæmdastjórnarnir að það breytti engu þótt öll EES-ríkin sameinuðust um að fara þessa leið.

Forsvarsmenn Evrópusambandsins voru afskaplega skýrir þegar þeir tjáðu nefndinni að örríkin í Evrópu væru ekki fordæmi fyrir Íslendinga enda um að ræða ríki sem hefðu haft gömlu myntir aðildarríkjanna og allt annan bakgrunn en Ísland. Einnig er vert að hafa í huga að San Marínó, Mónakó og Vatíkanið hafa ekki seðlabanka og hafa sett sig undir lögsögu Evrópudómstólsins (ECJ) í bankamálum.

Fulltrúar ESB telja eftirfarandi pólitískar ástæður helstar mæla gegn gerð tvíhliða samnings um evruna við Ísland;

- Núverandi gjaldmiðlasamningar ættu ekki að standa sem fordæmi fyrir gerð slíkra samninga við önnur ríki, þar sem að baki þeim stóðu sérstakar sögulegar aðstæður. Í greinargerð sem afhent var eftir fund Evrópunefndar og Almunia segir að ekki sé heldur hægt að bera Ísland saman við Andorra, þar sem hið síðarnefnda sé of lítið til að geta orðið aðildarríki ESB auk þess sem það hafi þegar tekið upp evru einhliða.
- ESB hafi engan hag af slíkum samningum (að undanskildum auknum myntsláttuhagnaði), þar sem fjármálalöggjöf á Íslandi sé þegar í samræmi við löggjöf ESB á grundvelli EES-samningsins (en það sem ESB hefur helst talið sig hafa að græða á slíkum samningum er að fá löggjöf ESB í peningamálum tekna upp í viðkomandi ríki til að berjast gegn peningapvætti o.s.frv.).
- Þá geti Ísland orðið aðildarríki ESB og að ESB-ríki eigi einungis að geta tekið upp evru að uppfylltum skilyrðum SESB (hinum svokölluðu Maastricht skilyrðum).

3. Aukaaðild að EMU

Í fyrri skýrslu starfsmanns nefndarinnar var talið að engar heimildir væru fyrir því að veita Íslandi aukaaðild að EMU á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB. Undir þetta er tekið í skýrslu

Economic and Financial Affairs, þar sem talið er að ákvæði SESB komi í veg fyrir að hægt væri að veita þriðja ríki sæti í bankaráði ECB. Er þetta í samræmi við samninga annarra ríkja á grundvelli 3. mgr. 111. gr. SESB en þau ríki hafa ekki fengið aðild að EMU heldur hafa einungis heimild til að nota evrur í landi sínu og að gefa út smápeninga í fyrirfram ákvörðuðu magni.

Ítrekað var nefnt á fundum nefndarinnar að aðild að EMU væri lokastig samruna aðildarríkja ESB og pólitískt útilokað að heimila þriðja ríki aðild að innsta kjarna sambandsins án fullrar aðildar.

4. Innganga í ESB

Aðildarríki ESB, að undanskildum Bretlandi og Danmörku, eru skyldug til að taka upp evru þegar þau hafa uppfyllt öll efnahagsleg skilyrði Maastricht sáttmálans („Maastricht-skilyrðin“). Til þess að auðvelda ríkjum að undirbúa upptöku evru og að ná stöðuleika í efnahagsmálum hefur ESB sett upp gjaldeyrisskiptakerfi sem nefnt er ERM II, en það stendur fyrir „Exchange Rate Mechanism II“. ERM I var sett upp fyrir þær aðildarþjóðir sem fyrstar tóku upp evruna, en þegar því var lokið tók ERM II við.

Aðild að ERM II er ríkjum í sjálfsvald sett en aðilar eru Danmörk, Kýpur, Lettland, Malta, Eistland, Lettland og Slóvenía. Á fundi með Joachim Almunia kom fram að ríki hafi fengið aðild að ERM II einum til þremur mánuðum eftir ESB aðild.

Bretland stendur fyrir utan samstarfið samkvæmt undanþágu frá Maastricht, en Svíþjóð stendur fyrir utan samstarfið án sérstakrar heimildar. Sú ákvörðun hefur verið umborin af ECB en ekki er víst að svo verði til langframa enda er aðild að ERM II forsenda þess að taka upp evruna og Svíþjóð skuldbundið til að gera svo þegar það hefur uppfyllt öll skilyrði Maastricht.

ERM II felur í sér að gengi einstakra gjaldmiðla er fest gagnvart evru með 15% vikiörkum. Aðildarríki geta sjálf ákveðið að þrengja vikiörkin og hefur Danmörk gert það þannig að DKR sveiflist innan við 2,25% frá gengi evru. Flest ríki hafa í reynd viðhaldi mun þrengri vikiörkum, innan við 1%, en undantekningin á því er gjaldmiðill Slóvaka sem er leyft að sveiflast út að ystu mörkum.

Evrópski seðlabankinn (e. skst. ECB) ásamt seðlabönkum aðildarríkisins sem í hlut á taka að sér að verja þjóðargjaldmiðil gegn sveiflum og grípa inn í ef hann sveiflast út fyrir þau mörk sem honum eru sett. Bankarnir samræma aðgerðir sínar þegar á reynir með því að grípa inn í markaði með mismunandi hætti en til að fjármagna slíkt opna bankarnir gagnkvæmt skammtíma lánalínur. ECB beitir sér þó ekki fyrr en seðlabanki aðildarríkis hefur fyrst beitt sínum eigin varasjóðum. Því er ósvarað hversu mikinn hluta varasjóða sinna ríki þarf að beita áður en ECB grípur inn í atburðarásina. Þessum aðgerðum er ætlað að fylgja hefðbundnum efnahagsaðgerðum stjórnvalda. Þannig eru inngrip bankanna alltaf aðeins til stuðnings öðrum aðgerðum.

Að öðru leyti byggja aðgerðir seðlabankanna á samningi milli ECB og seðlabanka þeirra aðildarþjóða sem eru hluti af ERM II. Gildandi samningur er frá mars 2006. Samningurinn gerir ráð fyrir að ECB grípi sjálfvirkt og án takmarkana inn í sveiflur við ytri mörk sveiflubandsins en inngrip innan þeirra eru gerð skv. samkomulagi á hverjum tíma.

Gert er ráð fyrir að aðildarríki starfi innan ERM II í tvö ár hið minnsta, en taki þá upp evruna ef þau uppfylla þá skilyrði Maastricht. Þar sem aðild að ERM II byðist Íslandi allt að 1-3

mánuði eftir aðild að ESB gætum við því tekið evru upp rúmum 2 árum eftir aðild, en það er sá tími sem það tók Slóvena að taka upp evru.

6. Samantekt á svörum álitsgjafa

Inngangur

Nefnd um þróun Evrópumála var með skipunabréfi falið að gera úttekt á viðhorfum hagsmunaaðila til Evrópusambandsins ásamt því að skila skýrslu sem hefur að geyma mat á stöðu og horfum Íslands gagnvart samstarfi við Evrópuþjóðir og framtíðarhorfum í gjaldmiðlamálum.

Til að kanna viðhorf hagsmunaaðila voru bréf send til fjölmargra félagasamtaka, fyrirtækja og stofnana þar og leitast eftir upplýsingum um viðhorf þeirra til aðildar Íslands að Evrópusambandinu. Auk þessa var almenningi og öðrum þeim sem spurningum var ekki sérstaklega beint til boðið að tjá sig á heimasíðu nefndarinnar. Óskað var svara við eftirtöldum spurningum;

1. Hvaða áhrif teljið þið að ESB aðild myndi hafa á ykkar hagsmuni eða verksvið?
2. Hvaða hluti laga og reglna ESB teljið þið að hefði jákvæð áhrif?
3. Hvaða hluti laga og reglna ESB teljið þið að hefði neikvæð áhrif?
4. Hefur verið tekin afstaða til aðildar Íslands að Evrópusambandinu?
5. Ef svo er, hver er hún?

Spurningarnar voru hafðar opnar svo að hver aðili gæti fjallað um það sem honum stæði næst. Ætlun nefndarinnar var að varpa ljósi á þá sértæku hagsmuni sem til staðar eru á Íslandi. en síður að leita eftir almennum skoðunum manna á stofnunum Evrópusambandsins, hugmyndum um fullveldi eða kenningar um stöðu Íslands í samfélagi þjóðanna.

Spurningar voru sendar á 175 aðila og bárust svör frá 63 aðilum. Eðli málsins samkvæmt fjölluðu álitsgjafar ekki allir um sama atriði. Sem dæmi má nefna að umfjöllun um landbúnað er að mestu takmörkuð við landbúnaðarsamtök og umfjöllun um sjávarútveg að mestu við útgerðir og sjómenn. Fyrirtæki og hagsmunasamtök atvinnurekanda fjölluðu mest um gjaldmiðla- og efnahagsmál en félagasamtök og stofnanir huguðu meira að bættri aðkomu að samstarfi ESB þjóða, sjóðum og nefndum.

Ítrekað skal að álitsumleitan þessi felur ekki í sér skoðanakönnun meðal álitsgjafa. Höfðu enda fæstir álitsgjafar tekið afstöðu til aðildar að ESB.

1. Hagsmunasamtök launafólks

Svör bárust frá BSRB, ASÍ og aðildarfélögum þess, Starfsgreinasambandinu, Samiðn, AFL Starfsgreinafélagi, stéttarfélaginu Samstöðu og Verslunarmannafélagi Skagafjarðar, auk Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga.

Afstaða til aðildar

Af ofangreindum álitsgjöfum var það einungis ASÍ sem hafði mótað sér skýra afstöðu til Evrópusambandsaðildar. Sambandið hvetur til þess að sótt verði um aðild hið fyrsta. Afstaða annarra álitsgjafa er óljósari. Bæði Samiðn og Starfsgreinasambandið telja rétt að bera aðild undir þjóðaratkvæðagreiðslu án þess þó að taka beina afstöðu til þess hvort aðild sé æskileg. Enn skemur ganga AFL Starfsgreinafélag og BSRB sem ekki hafa tekið afstöðu til aðildar. Hvorki Samstaða né Verslunarmannafélag Skagafjarðar telja sig hafa forsendur til að svara spurningum nefndarinnar.

Jákvæðir þættir

Helstu kostir sem ASÍ nefnir í álitinu sínu eru stöðugleiki hagkerfis sem fengist með víðtæku gjaldeyris- og myntsamstarfi við ESB svo og innleiðing félagslegrar löggjafar sem stendur utan við EES-samninginn.

Starfsgreinasambandið tekur undir með ASÍ um að upptaka evru myndi stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Þá bendir sambandið einnig á að byggðamál á Íslandi geti notið góðs af aðild. Er þar væntanlega verið að vísa til uppbyggingasjóða ESB til styrktar dreifðari byggðum. Samiðn telur einnig að innan ESB muni regluverk taka meira tillit til almennra hagsmuna og að það muni draga úr sérgæslu í lagasetningu og stjórnvaldsframkvæmdum. Þá myndi Ísland einnig hafa betri möguleika en í dag á að hafa áhrif á lagasetningu innan ESB.

Að lokum nefnir Starfsgreinasambandið að áhrif fullrar aðildar á fiskvinnslu og hinar dreifðari byggðir gætu verið jákvæð.

Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga er aðili að Evrópusamtökum hjúkrunarfræðinga (e. European Federation of Nurses Association). Félagið hefur ekki fulla aðild að verkefnum Evrópusamtakanna á grundvelli EES-samningsins og telur að með aðild Íslands að ESB væri íslenskum hjúkrunarfræðingum tryggt aðgengi og þátttökuréttur í verkefnum sem hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi þeirra.

Neikvæðir þættir

Í svari ASÍ kemur fram að ekki verði séð að aðild að ESB hafi nokkur neikvæð áhrif á sviði vinnumarkaðs- og félagsmála eða muni hafa nokkur neikvæð áhrif fyrir hagsmuni launafólks. Benda þeir hins vegar á að reglur EES-samningsins og ESB um frjáls þjónustuviðskipti hafi haft ýmis vandamál í för með sér á íslenskum vinnumarkaði áður en við þeim var brugðist. ASÍ telur þetta undirstrika að sérstaka varúð þurfi að viðhafa við innleiðingu þjónustutilskipunarinnar hér á landi.

BSRB telur að einn grunnþáttur Lissabon áætlunarinnar af þremur, þ.e. hagvöxtur og samkeppnishæfni hafi haft forgang á hina tvo sem eru félagsleg samþætting og umhverfismál, sökum pólitískra áherslna valdastofnana ESB á markaðslausnir undir áhrifum nýfrjálsbyggjunnar. Dæmi um birtingarmyndir þessa er sú þjónustutilskipun sem ESB lagði fram og hefði fært ávinninga verkalýðshreyfingarinnar áratugi aftur í tímann hefði hreyfingin ekki brugðist hart við. Því þurfi að fylgjast grannt með innleiðingu hennar. Einnig má nefna þá varnarstöðu sem opinber almannþjónusta er í gagnvart vaxandi ásókn markaðsafla. BSRB telur því að stjórnvöld verði að ganga þannig frá málum fyrir inngöngu að skapa sér sem mest svigrúm gagnvart reglum ESB, þannig verði yfirfarin innlend lög, skilgreiningar og rekstrarfyrirkomulag opinberrar þjónustu og þeim breytt ef þarf, svo sjálfstæði stjórnvalda til að haga almannþjónustu í samræmi við eigin stefnu haldist óskert eins og mögulegt er.

BSRB bendir á að verði gengið í ESB og evran tekin upp, verða viðbrögð við efnahagssveiflum að mestu leyti bundin við vinnumarkaðinn og ríkisfjármálin. Hætta verður á auknu atvinnuleysi og að aðhald í ríkisfjármálum muni bitna á almannþjónustunni og velferðarkerfinu sem hefur verið ein helsta leið til jöfnunar kjara á Íslandi. Hætta er því á auknu misrétti sem afleiðing af inngöngu í ESB.

AFL telur að ætla megi að aðild að ESB muni hafa neikvæð áhrif á þætti sem snúa að landbúnaði, sjávarútvegi og auðlindum landsins, bæði á landinu sjálfu og landgrunninu.

Að þessu slepptu telja hagsmunasamtök launþega neikvæða þætti aðildar helst tengda landbúnaði og sjávarútvegi. Í áliti Starfsgreinasambandsins kemur þó fram sú skoðun að með niðurfellingu tolla og aðgangi að styrkjakerfi ESB geti falist ýmis tækifæri fyrir landbúnaðinn.

2. Hagsmunasamtök atvinnulífsins

Samtök atvinnulífsins (SA) og aðildarsamtök þess, Samtök verslunar og þjónustu (SVP), Samtök iðnaðarins (SI), Samtök fjármálafyrirtækja (SFF), Samtök ferðaþjónustunnar (SAF), Samorka (samtök orku- og veitufyrirtækja) og Samtök atvinnurekenda í raf- og rafeindaiðnaði (SART) gera grein fyrir afstöðu sinni hér að neðan. Afstöðu aðildarfélaga SA í sjávarútvegi, Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) og Samtaka fiskvinnslustöðva (SF) er lýst í kafla 5. Þá er hér lýst afstöðu Viðskiptaráðs Íslands (VÍ) og Félags íslenskra stórkaupmanna (FÍS),

Afstaða til aðildar

Samtök atvinnulífsins telja að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið hafi verið íslensku efnahagslífi gríðarlega mikilvægur og tryggt Íslendingum greiðari aðgang að mikilvægustu mörkuðum jafnframt því að stuðla að jákvæðum breytingum á lagaumhverfi íslensks atvinnulífs og tryggja þátttöku Íslands í mikilvægum evrópskum samstarfsverkefnum. Samtök atvinnulífsins sinna Evrópumálum með margvíslegum hætti á grundvelli gildandi fyrirkomulags um samstarf ESB- og EFTA-ríkja. SA hafa hins vegar ekki ályktað um inngöngu Íslands í ESB. Í erindi þeirra kemur fram að aðildarfélög þess séu enn að gera upp

hug sinn og að SA muni ekki taka ákveðna afstöðu með eða á móti ESB aðild á meðan svo er.

Sum aðildarfélög SA hafa hins vegar tekið skýra afstöðu. Þannig hafa LÍÚ og Samtök fiskvinnslustöðva ályktað gegn ESB aðild, eins og nánar verður vikið að í kafla um sjávarútvegsfyrirtæki. Samorka hyggst ekki taka afstöðu til aðildar þar sem stjórnir flestra aðildarfélaganna eru skipaðar fulltrúum ríkis og sveitarfélaganna. Innan Samtaka verslunar og þjónustu er yfirgnæfandi meirihluti fylgjandi aðildarumsókn að ESB. Svo er einnig um Samtök iðnaðarins, sem hafa ályktað að sækja beri um aðild. Samtök fjármálafyrirtækja hafa ekki tekið formlega afstöðu til aðildar að ESB, en stjórn félagsins telur þó nauðsynlegt að taka upp aðra mynt og lítur þá helst til evru með fullri aðild að ESB. Samtök ferðþjónustunnar hafa beint því til ríkisstjórnar Íslands að hafnar verði viðræður um aðild Íslands að Evrópusambandinu og upptöku evru með skýr samningsmarkmið og gengið að þeim loknum til þjóðaratkvæðagreiðslu. SART-samtök atvinnurekenda í raf- og tölvuiðnaði hafa ekki tekið afstöðu til aðildar Íslands að ESB eða upptöku evru.

Viðskiptaráð telur raunverulega efnahagslega kosti fylgja aðild að myntbandalagi Evrópu og Evrópusambandinu. Ráðið telur þá kosti ekki kannaða til hlítar nema með aðildarumsókn. Félag íslenskra stórkaupmanna hefur ályktað að sækja beri um aðild að ESB.

Jákvæðir þættir

Viðskiptaráð telur stefnu Íslands í Evrópumálum meðal helstu hagsmunamála viðskiptalífsins. Helstu kostir sem Viðskiptaráð telur við aðild er m.a. aukinn trúverðugleiki í hagstjórn og peningamálum sem gæti leitt til aukinnar erlendra fjárfestinga og lægri fjármagnskostnaðar. Viðskiptaumhverfi yrði í heild hagkvæmara og traustara. Þá telur ráðið að aðild að ESB myndi styrkja pólitíska stöðu Íslands á alþjóðavettvangi og gefa af sér sterkara embættis- og stofnanakerfi en auk þess hafa jákvæð áhrif á stöðu neytenda.

Samtök iðnaðarins benda á að aðild gæti haft ýmsa kosti fyrir starfsemi aðildarfélaganna sinna. Ekki þyrfti lengur að tollafgreiða vörur í viðskiptum við ESB ríki. Ísland fengi einnig aðgang að fríverslunarsamningum ESB við þriðju ríki sem eru víðtækari en íslenskir fríverslunarsamningar. Í áliti þeirra er bent á að ESB leggi aukna áherslu á að ná fram markmiðum sínum með áætlunum og aðgerðum, eins og t.d. Lissabon-áætluninni um samkeppnishæfni atvinnulífs. Þessar áætlanir standa utan EES-samningsins, en SI telja aðgang að þeim hagsmunamálum fyrir íslenskan iðnað.

SI telur tækifæri myndast fyrir úrvinnslustöðvar í landbúnaði og fiskvinnslufyrirtæki við aðild. Tollar myndu falla niður á þessum afurðum og því myndu tækifæri til fullvinnslu og útflutnings aukast.

SFF, sem taka ekki afstöðu til aðildar að ESB, telja að krónan hafi grafið undan stöðugleika íslensks fjármálamarkaðar. Samtökin telja ástæðu til að Ísland taki upp gjaldmiðil sem nýtur alþjóðlegs trausts og hefur stjórn þess ályktað að eðlilegasti kosturinn í þeim efnum sé upptaka evru og þá á grunni aðgangs að Myntbandalagi Evrópu, með bakstuðningi evrópska seðlabankans. Félag íslenskra stórkaupmanna, Samtök Iðnaðarins, Verslunarráð og Samtök Verslunar og þjónustu taka undir það að aðild að Evrópusambandinu og ekki síst að myntbandalaginu yrðu mjög jákvæð fyrir íslensk verslunar- og þjónustufyrirtæki.

Neikvæðir þættir

Að undanskildum samtökum í sjávarútvegi sem fjallað er um í kafla 6 telja þau samtök atvinnurekenda sem tekið hafa afstöðu til mögulegrar aðildar Íslands að ESB að henni fylgi

fáir neikvæðir þættir. Þó nefnir Viðskiptaráð að aðild gæti hugsanlega haft neikvæð áhrif á nýtingu náttúruauðlinda, auk þess sem það telur ákveðna óvissu um framtíðarþróun ESB, m.a. vegna Lissabon-sáttmálans sem enn hefur ekki verið fullgiltur. Þá telur Viðskiptaráð að aðild að ESB geti haft í för með sér aukinn kostnað við ríkisrekstur, en að slíkt sé þó réttlætanlegt í ljósi hagsmuna við aðild.

3. Fagfélög

Félag ráðgjafarverkfræðinga, Félag löggiltra endurskoðenda, Félag fréttamanna.

Afstaða til aðildar

Ekkert þeirra fagfélaga sem svaraði erindi nefndarinnar hefur tekið afstöðu til aðildar að ESB. Félag fréttamanna taldi það ekki samræmast hlutleysisskyldu sinni að taka afstöðu til málsins. Félag löggiltra endurskoðenda taldi ESB aðild engin áhrif hafa á hagsmuni endurskoðenda.

Jákvæðir þættir

Félag ráðgjafarverkfræðinga telur sig helst hafa hag af aðild að myntbandalagi Evrópu og upptöku evru. Þó nefna þeir að aðild að ESB yki möguleika verkfræðistofa á þátttöku í verkefnum er njóta styrkja eða stuðnings úr sjóðum sambandsins, en vísbendingar eru uppi um að íslenskum stofum hafi verið neitað um þátttöku í slíkum verkefnum.

Neikvæðir þættir

Félag ráðgjafarverkfræðinga taldi enga sérstaka ókosti fylgja aðild að ESB.

4. Einstök fyrirtæki

Fréttablaðið, Marel Food Systems, CCP, Skjárinn, Exista (VÍS – Lýsing), Alcan, Össur, Norðurorka

Afstaða til aðildar

Fréttablaðið taldi sig ekki geta tekið afstöðu til aðildar Íslands að ESB vegna kröfu um hlutleysi fjölmiðla.

Skjárinn og Alcan á Íslandi hafa ekki tekið formlega afstöðu til aðildar Íslands að ESB. Það sama gildir um Exista og dótturfélög þess, VÍS og Lýsingu en hið síðarnefnda hefur þó látið í ljós jákvætt viðhorf til aðildarviðræðna á vettvangi ýmissa hagsmunasamtaka svo sem Viðskiptaráðs og Samtökum fjármálafyrirtækja.

CCP, Össur og Marel hafa öll tekið jákvæða afstöðu til aðildar Íslands að ESB.

Norðurorka styður aðild Íslands að ESB.

Jákvæðir þættir

Skjárinn og Alcan á Íslandi telja ESB aðild ekki skipta lykilmáli fyrir hagsmuni sína en telja sig þó hafa hag af því að tekinn sé upp alþjóðlegur gjaldmiðill á Íslandi. Bæði fyrirtækin eiga þó aðallega viðskipti í bandaríkjadöllum.

Exista, VÍS og Lýsing telja sig fyrst og fremst hafa hagræði af upptöku nýs gjaldmiðils, en þó kemur fram í álitum Lýsingar að þeir telji að full aðild að ESB hefði jákvæð áhrif á traust til íslensku krónunnar. Þá telja þeir að áhugi erlendra aðila á því að taka þátt í samkeppni hér á landi myndi aukast við aðild.

CCP, Össur og Marel telja öll að ESB aðild myndi leiða af sér hagstæðara viðskiptaumhverfi og auka tiltrú á íslenskum fyrirtækjum. Þyngst vega gjaldmiðlamál, en gengissveiflur og háir vextir sem tengjast íslensku krónunni eru fyrirtækjunum ofarlega í huga. Öll þrjú fyrirtækin telja að íslenska krónan valdi þeim erfiðleikum í fjármögnun og sé hindrun fyrir erlenda fjárfesta. Össur bendir á að líklega muni erlendir fjármögnunaraðilar gera kröfu um að félagið flytji lögfesti sína í lagaumhverfi sem er þekktara og stöðugra en það sem er hér á landi. Hin fyrirtækin taka að nokkru undir þetta, en CCP segir að aðild Íslands að stöðugu stjórnkerfis og efnahagssumhverfi Evrópusambandsins myndi eyða óvissu og slá á afleiddan trúverðugleikaskort sem félagið þarf fyrirsjáanlega að kljást við á næstu misserum og árum, meðan höfuðstöðvar þess eru í landi sem hefur þá ímynd að vera óstöðugt, stórskuldugt og með ógjaldgenga örmynt.

Í álitum Norðurorku kemur fram að jákvæðir þættir séu fyrst og fremst stöðugleiki sem aðild hafi í för með sér. Undir þetta tekur Samorka sem bætir því við að með aðild að ESB fengju íslensk orkufyrirtæki heimild til viðskipta með svokölluð upprunavottorð um endurnýjanlega raforkuframleiðslu. Ekki er þó talið að miklar fjárhæðir sé að sækja á slíkan markað.

Neikvæðir þættir

Í álitum Ísal kemur fram að ESB leggi 4% toll á súrál sem þangað er flutt inn frá löndum utan ESB, með nokkrum skilgreindum undantekningum, en engir tollar eru lagðir á súrál í íslenskum tollskrá. Er því hætt við að rekstrarkostnaður fyrirtækisins hækki sem því nemur.

Önnur fyrirtæki sem hér er vitnað til telja enga ókosti tengda aðild Íslands að ESB.

5. Aðilar í sjávarútvegi

Félag skipstjórnarmanna (FS), Landssamband íslenskra útvegsmanna (LÍÚ), Samtök Fiskvinnslustöðva (SF), Sjómannasamband Íslands (SÍ), Farmanna- og fiskimannasamband Íslands (FFÍ)

Afstaða til aðildar

LÍÚ og SF eru andsnúin aðild Íslands að ESB. Þá er skoðun FFÍ og FS sú að aðild að ESB komi ekki til greina að óbreyttri löggjöf ESB í sjávarútvegi. SÍ telur að skoða þurfi kosti og galla aðildar með aðildarviðræðum, en gerir þá kröfu að komi til aðildarviðræðna verði gert að skilyrði að Ísland hafi fullt forræði yfir auðlindunum og fullt samningsumboð varðandi deilistofna.

Jákvæðir þættir

Í svari LÍÚ og SF kemur fram að sjávarútvegurinn myndi væntanlega njóta aukins stöðugleika og lægri vaxta við inngöngu í ESB og upptöku evru. Á móti kæmi að þar myndi tapast sá mikilvægi sveigjanleiki sem felst í því að geta aðlagð gengi krónunnar sveiflum í hagkerfinu.

Að auki myndu tollar og tollkvótar á íslenskum sjávarafurðum sem fluttar eru til ESB landa falla niður, en áætlaðir tollar til ESB árið 2007 voru 440 milljónir króna. Almenn séð hækka tollar með aukinni vinnslu afurða og myndi brottfall tolla því auka möguleika á fullvinnslu afurða eins og bent er á í erindi Samtaka Iðnaðarins.

Neikvæðir þættir

Álitsgjafar í sjávarútvegi töldu sameiginlega sjávarútvegsstefnu ESB mikinn ókost á aðild. LÍÚ telur mikla forræðishyggju einkenna stefnuna og að afleiðing hennar sé stórfelld ofveiði, lögfest brottkast afla, allt of stór fiskveiðifloti og óhagkvæmur rekstur auk kostnaðarsams styrkjakerfis. LÍÚ telur einnig að með aðild að ESB yrði lagasetningarvaldið á sviði sjávarútvegs mála varanlega framselt frá Alþingi til ráðherraráðs Evrópusambandsins

Bæði LÍÚ og Sjómannasambandið telja að Ísland myndi með aðild afsala sér valdi til samninga um stjórn fiskveiða úr sameiginlegum stofnum. Þá væri hætt á að erlendir aðilar myndu fjárfesta í íslenskum útgerðum og komast þannig yfir íslenskan kvóta. Báðir aðilar telja hættu á að til langframa myndi forræði yfir auðlindinni færast frá íslenskum yfirvöldum. Þá telur LÍÚ að beinn fjárhagslegur ávinningur Íslands af aðild að Evrópusambandinu yrði enginn og vitnar í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðuneytisins frá 2007 um að beinar greiðslur Íslands til ESB umfram tekjur nema 2,5 - 5 milljörðum króna.

6. Aðilar í landbúnaði

Bændasamtök Íslands, Búnaðarsamband Suður-Þingeyinga, Félag Hrossabænda, Landssamband garðyrkjubænda, Landssamband kartöflubænda, Landssamband sauðfjárnænda, Búnaðarsamtök Vesturlands, Svínaræktarfélag Íslands, Samtök afurðastöðva í Mjólkuriðnaði, Búgarður - ráðgjafarþjónusta á Norðausturlandi, Félag eggjaframleiðanda, Félag kjúklingabænda, Landssamband kúabænda.

Afstaða til aðildar

Bændasamtök Íslands hafa tekið afstöðu gegn aðild Íslands að ESB. Aðildarfélag Bændasamtakanna, sem mörg hver skiluðu álit til nefndarinnar, fylgja bændasamtökunum að máli.

Jákvæðir þættir

Í álitum aðila í landbúnaði eru dregnir fram fleiri neikvæðir þættir en jákvæðir. Engu að síður kemur fram hjá nokkrum álitsgjöfum að landbúnaður hafi sömu hagsmuni og annar iðnaður af lægri vöxtum, stöðugu gengi og agaðri hagstjórn. Þá nefnir Svínaræktarfélag Íslands að auknir styrkir til jarðræktar og hugsanlegir harðbýlisstyrkir, sbr. samning sem Finnland fékk við inngöngu, myndu efla innlenda kornrækt og þar af leiðandi lækka fóðurkostnað. Samtök garðyrkjubænda telja sig mögulega hafa hag af breyttum reglum um upprunamerkingar og Landsamband kúabænda telur að það kæmi væntanlega til skoðunar hvort að með aðild opnuðust möguleikar á að nýta afkastameira búfjárfkyn. Landssamtök sauðfjárnænda benda einnig á að hugsanlega geti opnast tækifæri til útflutnings á lambakjöti.

Neikvæðir þættir

Af neikvæðum þáttum aðildar er helst bent á að landbúnaðarstyrkir á Íslandi myndu eftir aðild að mestu vera óframleiðslutengdir. Þá telja bændur að afurðaverð muni lækka með brottfalli innflutningstolla. Kemur þessi afstaða skýrt fram í öllum umsögnum aðila í landbúnaði. Þá telja Landssamtök sauðfjárnænda að rekstrargrundvöllur ýmissa

afurðastöðva muni breyta vegna samdráttar í framleiðslu gangi Ísland í ESB. Svína- og eggjabændur telja búgreinar sínar muni leggjast af gangi Ísland inn í ESB. Svo djúpt í árinna taka aðrir álitsgjafar ekki, en flestir búast við að tekjur í greinunum lækki við aðild.

Álitsgjafar telja að störfum í landbúnaði og tengdum greinum muni í kjölfarið fækka og tekjur í landbúnaði dragast saman. Þá telja álitsgjafar að forræði málaflokksins tapist úr landi og þar með möguleikar landsmanna til að móta eigin landbúnaðarstefnu, sem tryggji fæðu- og matvælaöryggi þjóðarinnar með hliðsjón af íslenskum hagsmunum..

Í álit Samtaka garðyrkjubænda kemur fram að niðurfelling innflutningstolla myndi hafa veruleg áhrif á greinina en að hægt væri að vinna gegn tekjutapi sem af því hlytist með sambærilegum aðgerðum og í Finnlandi. Fleiri umsagnaraðilar víkja að sérlausnum í aðildarsamningi Finnlands við ESB, en á grundvelli hans njóta finnskir bændur almennt hærri styrkja en bændur í öðrum löndum ESB. Ekki er þó samstaða um hvort sambærilegur samningur og Finnar fengu við aðild að ESB væri nægjanlegt skjól fyrir íslenska bændur eftir að tollar hafa verið felldir niður.

7. Félagasamtök

Neytendasamtökin, Kvenréttindafélag Íslands, Útlendingastofnun, Heimssýn, Félag fjárfesta, Landvernd

Afstaða til aðildar

Félagasamtök þau sem höfðu samband við nefndina eru ósamleitur hópur. Eðli málsins samkvæmt eru því ólíkar áherslur í álitum þeirra til nefndarinnar.

Neytendasamtökin hafa ályktað að rétt sé að sækja um aðild að ESB. Þá telur Félag fjárfesta að aðild að ESB og upptaka evru sé til þess fallið að auka stöðugleika og skapa sambærilegar aðstæður og í viðskiptalöndum Íslands. Kvenréttindafélag Íslands hefur ekki tekið afstöðu til aðildar. Öðru gegnir um samtökin Heimssýn, sem eru þverpólísk samtök þeirra sem telja hagsmunum Íslendinga best borgið utan Evrópusambandsins.

Jákvæðir þættir

Jákvæðir þættir aðildar að ESB eru helst dregnir fram í álitum Kvenréttindafélags Íslands og Neytendasamtakanna. Kvenréttindafélagið telur að með aðild að ESB yrðu innleiddar tilskipanir sem banna mismunun, m.a. á grundvelli kynferðis, sem enn hafa ekki verið innleiddar á Íslandi. Neytendasamtökin telja að vextir og verðlag myndu lækka hér á landi, neytendum til góða með tilkomu aðildar að ESB.

Neikvæðir þættir

Í álit Neytendasamtakana kemur fram að vangaveltur séu uppi um samræmingu neytendalöggjafar innan ESB á þann hátt að eitt aðildarríki megi ekki hafa strangari reglur en annað. Slíkt myndi þá mögulega koma niður á neytendalöggjöf í þeim löndum þar sem hún er þróuðust.

Í álit Heimssýnar kemur fram sú skoðun að íslenskt lýðræði yrði ekki svipur hjá sjón eftir aðild að ESB. Yfirstjórn sjávarútvegsmála og fjölmargra annarra mála færðist í miklum, og eflaust vaxandi mæli til erlendra embættis- og stjórnmalamanna sem bæru enga ábyrgð gagnvart íslenskum kjósendum. Þá væru engar líkur á að íslenskur landbúnaður gæti lifað af inngöngu í ESB.

8. Stofnanir

Fiskistofa, Jafnréttisstofa, Mannréttindaskrifstofa, Persónuvernd, Rannís, FME, Matís, Útlendingastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Talsmaður neytenda

Afstaða til aðildar

Ofangreindar stofnanir hafa ekki tekið afstöðu til aðildar Íslands að ESB, enda telja þær slíkt ekki innan síns verkahringis.

Jákvæðir þættir

Í erindi Jafnréttisstofu kemur fram að við aðild að ESB væri Íslendingum skylt að taka upp tvær tilskipanir um bann við mismunun. Þá væri möguleiki á að fá frekari aðgang að sjóðum sambandsins, t.d. EU Social Fund, sem veitir styrki til verkefna sem varða jafnrétti kynjanna og gegnir mikilvægu hlutverki í atvinnumálastefnu sambandsins.

Mannréttindastofa telur að aðild geti stuðlað að aukinni mannréttindavernd á Íslandi fyrir tiltekna hópa og styrkt mannréttindastarf að því er fjármagn og samvinna varðar. Er þar litið til innleiðingar jafnréttistilskipananna sem vísað er til hér að ofan, tilskipana um flóttafólk og hælisleitendur, aðild að Grundvallarréttindastofnun ESB (European Fundamental Rights Agency), þátttöku í rannsóknum á sviði mannréttinda og fjármögnun fyrir verkefni á sviði mannréttinda.

FME telur að aðild að ESB hefði lítil áhrif á starfssvið þess, utan að aðild gæfi færi á þátttöku við mótun reglna.

Rannís telur að með aðild að ESB gæti Ísland frekar haft áhrif á stefnumótun og afgreiðslu mála á sviði vísinda. Þá telur stofnunin að aðild myndi færa íslenskum vísindamönnum betri aðgang að áætlunum, styrkjum og störfum á sviði vísinda. Bent er á að með aðild myndu íslenskir sérfræðingar og embættismenn verða ráðnir til starfa innan framkvæmdastjórnar ESB sem myndi auka aðgengi Íslendinga að framkvæmdastjórninni. Þá myndi ýmis kostnaður við þátttöku í evrópsku rannsóknarstarfi falla á ESB í stað Íslands ef til aðildar kæmi. Vísindaráðgjafanefnd myndi kosta ýmsar þýðingar á grundvallarskjólum yfir á íslensku, svo sem á reglum og samningum um rannsóknarstyrki.

Landvernd bendir á að Ísland hafi ekki innleitt alla umhverfislöggjöf ESB, þó hún hafi vissulega haft mikil áhrif hér á landi og sé að ýmsu leyti sambærileg. Þá telur stofnunin að umhverfismálum verði almennt vel borgið með aðild Íslands að ESB og að hugsanlega yrðu ákveðnir styrktarsjóðir sambandsins opnir Íslendingum eftir aðild.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur að við aðild muni Ísland innleiða nokkrar gerðir um náttúruvernd auk þess sem það yrði aðili að náttúruverndaráætlun ESB; Natura 2000. Stofnunin telur að aðild myndi styrkja náttúruvernd og eftirlit hér á landi.

Talsmaður neytenda telur að formleg *réttindi* neytenda breytist ekki mikið við aðild að ESB. Hins vegar telur hann líklegt að réttur neytenda aukist í raun t.a.m. hvað varðar niðurfellingu virðisaukaskatts og tolls af sendingum með lágu verðmæti. Hvað varðar *hagsmuni* neytenda á Íslandi telur Talsmaður neytenda hins vegar ljóst að kjör neytenda myndu stórbatna við aðild Íslands að ESB eða fljótlega í kjölfar hennar. Talsmaður telur

neytendur hafa hag af aukinni samkeppni, lækkun verðs á matvælum og öðrum nauðsynjum svo og bættum lánakjörum.

Útlendingastofnun og Persónuvernd telja að breytingar á sínum sviðum yrðu óverulegar.

Neikvæðir þættir

Mannréttindaskrifstofa Íslands telur mögulegt að neikvæð áhrif aðildar kæmu fram ef íslensk stjórnvöld hygðust tryggja borgurum ríkari mannréttindavernd en ESB löggjafinn teldi ásættanlegt. Þá kemur fram í álitum þeirra að í umræðu um ESB sé gjarnan talað um mögulegan lýðræðishalla innan sambandsins og takmörkuð áhrif smárikja á ákvarðanatöku.

9. Sveitarfélög

Samtök íslenskra sveitarfélaga

Afstaða til aðildar

Stjórn samtaka íslenskra sveitarfélaga hefur ekki tekið afstöðu til aðildar Íslands að ESB.

Jákvæðir þættir

Helstu kostir tengdir ESB aðild eru að mati samtaka íslenskra sveitarfélaga;

- Möguleg þátttaka í ákvarðanatökufæri mála er lúta að sveitarstjórnarstiginu innan ESB.
- Aðgangur að mikilli þekkingu og öflugum tengslaneti
- Aðgangur að styrkjum úr byggðasjóðum ESB og ákvörðunum um með hvaða hætti þeim er úthlutað til einstakra svæða hér á landi.
- Aðgangur að styrkjum úr landbúnaðar/dreifbýlissjóði ESB.
- Aðgangur úr styrkjum til sjávarbyggða.
- Aðild að öllum áætlunum ESB.
- Hvati að auknu samstarfi sveitarfélaga, landshlutasamtaka og atvinnuþróunarfélaga og öflugri stjórnsýslu sveitarfélaga.
- Aðgangur að stofnunum ESB sem fjalla um byggða- og sveitarstjórnarmál.
- Meira forræði sveitarfélaga á byggðamálum, aukin þekking og fleiri úrræði.
- Sveitarstjórnarstigið verður ekki jafn háð ríkisvaldinu. Það á hins vegar eftir að koma í ljós hvort því muni ganga betur í hagsmunagæslu sinni gagnvart stofnunum ESB en íslenska ríkinu.

Neikvæðir þættir

- Auknar kröfur við fjármálaumsýslu og líklega minna fjárhagslegt svigrúm í rekstri sveitarfélaga.
- Aukið skrifræði
- Þörf á auknum mannafla og dýrari stjórnsýslu sveitarfélaga til að nýta sóknarfærin og fullnægja kröfum um skrifræði
- Gæti orðið erfitt fyrir fámenn sveitarfélög að nýta sér sóknarfærin og fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru til stjórnsýslunnar.

Greinargerð um áhrif alþjóðlegrar fjármálakreppu

Hagfræðistofnun

Háskóli Íslands

8. apríl 2009

Efnisyfirlit

Forsaga

Inngangur

Fyrirkomulag gengismála

Alþjóðlega fjármálakreppan – lýsing

Alþjóðlega fjármálakreppan og Evrópusambandið

Evrópska myntbandalagið og kreppan

Maastricht – skilyrðin

ERM II

Þátttaka Íslands í ERM II

Framtíð starfshátta þeirra þjóða sem tóku upp evru sem gjaldmiðil

Kostir og gallar við Evrópusambandsaðild fyrir Ísland

Kostir núverandi fyrirkomulags peningamála

Sveigjanlegt raungengi

Sjálfstæð peningamálastefna

Ókostir núverandi fyrirkomulags peningamála

Mikil og breytileg verðbólga

Háir vextir

Bitlítil peningamálastefna

Fjármálalegur óstöðugleiki

Samantekt

Kostir

Ókostir

Samantekt

Evra sem sameiginlegur gjaldmiðill

Kostir

Ókostir

Samantekt

Forsaga

Nefnd um þróun Evrópumála óskaði eftir því að Hagfræðistofnun Háskóla Íslands tæki saman greinargerð um áhrif núverandi alþjóðlegrar fjármálakreppu á Evrópusambandið almennt og á evrópska myntbandalagið sérstaklega. Sérstaklega var óskað eftir að í greinargerðinni væri lýsing á því;

- hvernig Evrópusambandið starfar við slíkar aðstæður og
- hvort og þá hvernig evran hefur áhrif á aðstöðu þeirra ríkja sem hafa tekið hana upp.
- Enn fremur væri æskilegt að fá mat á því hvaða breytingar kunni að verða á þessum starfsháttum þegar til lengri tíma er litið, þ.e. hvort líklegt sé að ESB muni taka upp samræmdari skattastefnu eða aðra þætti í átt til aukinnar miðstýringar sem lið í sameiginlegri gjaldmiðilsstefnu.
- Þá skuli hugað að Maastricht-skilyrðunum og hvernig skuli farið ef lönd á evrusvæðinu uppfylla þau ekki.
- Einnig óskaði nefndin eftir því að Hagfræðistofnun fjallaði um áhrif þess fyrir Ísland að taka þátt í ERM II og evrusvæðinu undir þessum kringumstæðum.
- Í því sambandi þyrfti að skýra ferlið að ERM II, hvers sé krafist og hversu fljótt það gæti gerst.

Inngangur

Í þessari greinargerð er fjallað um stöðu Íslands og Evrópu í alþjóðlegu fjármálakreppunni. Greinargerðin er byggð upp á þann hátt að fyrst er lýsing á kreppunni sjálfri og síðan er fjallað um áhrif hennar í Evrópu. Í því samhengi er litið sérstaklega til þess hvaða áhrif sameiginleg mynt í Evrópu hefur á birtingarmynd kreppunnar á evrusvæðinu og hvaða kosti og galla sameiginleg mynt, *evran*, hefur í því samhengi fyrir þær þjóðir sem hana nota. Síðan verður fjallað um Maastricht-skilyrðin og það hlutverk sem þau leika í þessu efnahagslega ölduróti. Þá er hugað að hugsanlegri inngöngu Íslands í myntsamstarf Evrópuþjóða og mögulegri samræmingu í skattamálum og ríkisfjármálum á evrusvæðinu. Í lokin er samantekt um helstu atriði greinargerðarinnar.

Fyrirkomulag gengismála

Hagfræðingar hafa lengi fjallað um kosti fasts og sveigjanlegs gengis. Kerfi fljótandi gengis felst í því að gengi ákvarðast á gjaldeyrismarkaði og engin inngrip seðlabanka eru nauðsynleg og ekki er nauðsynlegt að safna gjaldeyrisforða til þess að verja gengi gjaldmiðilsins. Kerfið hefur þann kost að gengisbreytingar geta hjálpað hagkerfinu að ná jafnvægi í kjölfar áfalla og unnt er að hafa sjálfstæða peningamálastefnu sem felst í breytingum innlendra stýrivaxta. Mikil innlend eftirspurn kallar á vaxtahækkun sem hefur í för með sér gengishækkun sem þá veldur því að hagur útflutningsgreinanna versnar og innflutningur eykst, hvorutveggja verður til þess að minnka spurn eftir innlendri framleiðslu. Lítil eftirspurn kallar á vaxtalækkun sem hefur í för með sér gengislækkun, minni innflutning og útflutningur eflist, hvorutveggja eykur spurn eftir innlendri framleiðslu. Lengst af hefur verið talið að þessir kostir réttlæti núverandi fyrirkomulag peningamála hér á landi. Mikilvægi sjávarútvegs sem útflutningsgreinar og sveiflur afla og viðskiptakjara voru lengst af drifkraftar hagsveiflunnar hér á landi. Þá þótti rétt að láta gengi krónunnar falla þegar afli brást eða viðskiptakjör versnuðu en með því móti var einnig unnt að minnka launakostnað útflutningsatvinnuvega og draga úr innflutningi og halda þannig jöfnuði í viðskiptum við útlönd.

Árið 1994 gerðist Ísland aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Þá komst á frelsi í flutningum fjármagns á milli Íslands og Evrópusambandsins. Á þeim árum sem liðin eru hefur sjávarútvegur ekki verið sami áhrifavaldur hagsveiflu og áratugina á undan. Þess í stað hafa hreyfingar fjármagns til og frá landinu skapað hagsveifluna. Sú hagsveifla sem nú er að renna sitt skeið á enda hófst með miklum lántökum íslenskra banka erlendis og aukningu útlána þeirra innanlands. Útlánaaukningin olli hækkun hlutabréfaverða og fasteignaverðs og hærra fasteignaverð hafði í för með sér hækkun neysluverðvísitölunnar sem síðan kallaði á hærri stýrivexti seðlabankans. Hærri stýrivextir framkölluðu svokölluð vaxtamunarviðskipti (e. carry trade) sem fólst í flæði erlends fjármagns inn í íslensku viðskiptabankanna þegar erlendir fjárfestar vildu notfæra sér vaxtamuninn á milli Íslands og lágvaxtaríkjanna, t.d. Japans og Sviss, til að hagnast þrátt fyrir augljósa gengisáhættur. Þá fengu bankarnir enn meira fé til útlána, og útlánabólan blés enn frekar út sem aftur kallaði á enn hærri stýrivexti. Háir vextir innanlands og væntingar um að þeir myndu haldast háir varð síðan til þess að fyrirtæki og einhverjir einstaklingar tóku lán í erlendri mynt sem ber lægri vexti, þrátt fyrir augljósa gengisáhættu. Því meiri sem þessi gengistryggða skuldsetning varð, þeim mun erfiðara varð fyrir Seðlabankann að lækka vexti vegna þess að vaxtalækkun hefði haft lækkun gengis krónunnar í för með sér sem hefði gert mörg fyrirtæki gjaldþrota þegar skuldir þeirra í krónum aukast skyndilega í kjölfarið. Þessi þróun hélt áfram þangað til erlendir bankar vildu ekki lána íslenskum viðskiptabönkum frekar og erlendir sparifjáreigendur treystu þeim ekki lengur og tóku að taka út innistæður sínar. Þá komust þrjár stærstu viðskiptabankar okkar í þrot, markaður fyrir krónur hrundi, gengi krónunnar lækkaði og þar með skuldabyrði innlendra fyrirtækja sem urðu í unnvörpum tæknilega gjaldþrota. Hlutabréfamarkaður og fasteignamarkaður hrundi. Hagkerfið beið skipbrot.

En má skýra skipbrot hagkerfisins með þeim einstöku aðstæðum sem skapast hafa í hagkerfi heimsins? Auðvelt aðgengi að ódýru lánsfé magnaði lánsfjárbóluna á síðustu fimm

til sex árum, einkavæðing bankanna og ódýrt lánsfé erlendis var rót uppsveiflu hagkerfisins á síðustu árum og torvelt aðgengi síðustu tvö árin er orsök kreppunnar. En sjálfstæð peningamálastefna hér á landi gerði uppsveifluna erfiðari og kreppuna að hruni eins og nánar verður lýst hér á eftir. Og veikleiki þess að hafa sjálfstæða fljótandi mynt og frjálsa fjármagnsflutninga hafði þegar komið fram áður en þessi uppsveifla byrjaði. Síðasta hagsveifla þar á undan var í eðli sínu svipuð. Þá höfðu bankarnir ekki verið einkavæddir og aðgengi að erlendu lánsfé var ekki jafngott og síðar varð en frjálsir fjármagnsflutningar innan EES svæðisins gerðu viðskiptabönkunum kleift að auka útlán sín og valda bólu á eignamörkuðum á árunum í kringum aldamótin. Þá myndaðist mikill viðskiptahalli, hækkun eignaverða, aukning skuldsetningar og hætta á fjármálakreppu. Litlu mátti muna um vorið 2001 að ekki færi illa. En eðli þeirrar uppsveiflu og kreppunnar sem fylgdi í kjölfarið var hið sama og þeirrar uppsveiflu sem nú hefur endað með ósköpum. Skuldsetning í erlendri mynt, bólukennð eignaverð og viðskiptahalli eru hættumerki vegna þess að hækkun vaxta erlendis eða torveldara aðgengi að fjármagni hefur í för með sér gengisveikingu, lækkun eignaverða og þar með að efnahagsreikningar fyrirtækja, heimila og banka breytast þannig að eigið fé lækkar og getur orðið neikvætt og hrina gjaldþrota og bankavandamála getur fylgt í kjölfarið. Ísland er þannig tvisvar búið að brenna sig á því að hafa sjálfstæða mynt og frjálsan flutning fjármagns á milli lands. Sveigjanleiki gengisins virðist of dýru verði keyptur.

Skipbrot íslenska hagkerfisins er birtingarmynd þess að sjálfstæðar, fljótandi örmyntir eru einungis lífvænlegar í góðari þegar fjármagn flæðir greiðlega á milli landa. Hagkerfið er þá opnað fyrir áhrifum mikilla fjárstrauma sem innlendir stofnanir í smáríkjum ráða oft lítið við. Reynsla Evrópuríkjanna er á sömu vegu. Danir sem hafa haft eigin gjaldmiðil og fast gengi um áratugaskeið og hafa síðustu tíu árin bundið hann við evruna með aðstoð Seðlabanka Evrópu innan svokallaðs ERM II kerfis Evrópusambandsins eru nú að íhuga að taka upp evruna í stað dönsku krónunnar. Baltnesku löndin, Eistland, Lettland og Litháen, sem einnig hafa fast gengi innan ERM II sækjast eftir upptöku evru áður en þau uppfylla Maastricht skilyrðin. Pólland, sem er aðili að ESB en ekki enn í ERM II, vill nú hefja það ferli sem fyrst til þess að geta tekið upp evru fyrr en síðar. Sameiginleg mynt Evrópusambandsins, evra, er þannig skjól í þeirri heimskreppu sem nú gengur yfir. Hún kemur í veg fyrir gjaldeyriskreppu – að gengi falli þegar fjármagn leitar úr landi – og einnig það að skuldir fyrirtækja vaxi umfram eignir vegna lækkunar gengisins. Þegar stjórnvöld þurfa ekki að hafa áhyggjur af gjaldeyrismarkaðinum og efnahagsreikningum fyrirtækjanna geta þau leyft sér að lækka vexti til þess að mæta samdrætti í hagkerfinu. Þannig eru vextir á evrusvæðinu mjög lágir, nú eru stýrivextir 1.5% og útlánavextir 3-4%. Með því að koma í veg fyrir gjaldeyriskreppu og gjaldþrot fyrirtækja vegna gengisbreytinga þá geta jafnvel ríki sem hafa mikil innanlandsvandamál, t.d. Grikkland og Ítalía, setið af sér storminn.

Ef Ísland hefði tekið upp evru á einhverju undangenginna ára þá hefði það ekki lent í gjaldeyriskreppu nú í október vegna þess að enginn markaður væri þá fyrir innlenda mynt, hún væri sú sem við notuðum í alþjóðaviðskiptum. Utanríkisviðskipti hefðu þá haldið áfram og engin þörf hefði verið á gjaldeyrishöftum. Skuldir fyrirtækja og heimila hefðu verið í sömu mynt og notuð er hér innanlands og því hefðu þau ekki orðið fyrir sömu skakkaföllum og ella, þau hefðu ekki orðið tæknilega gjaldþrota vegna gengisfalls innlands gjaldmiðils. Gengi evrunnar hefði sömuleiðis ekki breyst vegna efnahagslegra hrakninga okkar. Heimili og fyrirtæki hefðu sömuleiðis haft aðgang að lánsfé fyrir ca. 3-4% vexti fyrir og eftir hrún. En hefði hrúnið gerst engu að síður? Það er ekki víst. Seðlabanki Íslands hefði haft mikið magn af evrum til þess að veita íslensku bönkunum lausafjárstuðning ef nægileg veð hefðu verið fyrir hendi. Lausafjórðing hefðu þannig ekki getað grandað íslensku bönkunum. Hins vegar hefði mikið útlánatap getað haft í för með sér gjaldþrot þegar eigið fé þrýtur og hefði þá tjónið lent á íslenska ríkinu. Það hefði því ekki verið skynsamlegt að hafa svo stórt bankakerfi í landinu á evrusvæðinu. Hver þjóð ber ábyrgð á sínum bönkum og Ísland gat engan veginn borið ábyrgð á því bankakerfi sem hér hafði orðið til. Hins vegar hefði aðild að Evrópusambandinu veitt Íslandi aðgang að ódýru lánsfé frá ESB (sbr. lán til Ungverjalands í október síðastliðnum sem fjármagnað var með útgáfu skuldabréfa ESB) og möguleikar okkar

til uppbyggingar væru betri af þessum sökum.¹² Lánin eru veitt með 3.25% vöxtum. Þannig má segja að innan Evrópusambandsins sé ákveðin samtrygging sem veitir ríkjunum skjól þegar í harðbakkann slær.

Upptaka evru hefur hins vegar í för með sér einn ókost. Missir stjórnþækja peningamálastefnu telst ekki ókostur vegna þess að þau hafa lítil áhrif þegar fjármagnshreyfingar eru óheftar. Ókosturinn er hins vegar sá að raungengi verður ósveigjanlegra. Ef við búum við eigin gjaldmiðil má búast við því að þegar heimskreppunni lýkur verði auðveldara fyrir Ísland að efla útflutning og minnka innflutning vegna þess að fall krónunnar hefur í för með sér að raungengi lækkar skyndilega; innflutningur verður dýrari og meira fæst fyrir útflutning. Samkeppnishæfi útflutningsgreinanna á Íslandi verður þá meira og minni hætta á að langvarandi atvinnuleysisvandi myndist. Þetta er ein orsök mikils samdráttar innflutnings hér á landi á síðustu mánuðum. Önnur afleiðing er sú að þeir sem framleiða fyrir heimamarkað þurfa nú ekki að óttast samkeppni frá innflutningsaðilum. Útflutningstekjur í krónum aukast og hagkerfið aðlagar sig að breyttum aðstæðum á skjótan hátt. Á Írlandi verður hins vegar að treysta á að laun hækki minna en í samkeppnislöndunum og/eða framleiðni aukist hraðar sem mun smám saman bæta samkeppnishæfi Írlands. En það tekur lengri tíma fyrir Íra að lækka launakostnað en fyrir íslensku krónuna að lækka í verði. Írsk fyrirtæki standa nú illa að vígi í samkeppni við bresk fyrirtæki vegna þess að breska pundið hefur lækkað mikið gagnvart evrunni undanfarið. Skjótur umsnúningur utanríkisviðskipta á Íslandi í kjölfar hrunsins í október ber vitni um sveigjanleika hagkerfis sem byggir á fljóttandi gengi. Ef Íslendingar ákveða að sækja um inngöngu í ESB og þar með stefna að því að taka upp evru hér á landi þá verða þeir samtímis að huga að aðgerðum í því skyni að auka sveigjanleika vinnumarkaðar, sem reyndar er mjög sveigjanlegur fyrir. Reyndar er sveigjanleiki vinnumarkaðar slíkur hér á landi að Ísland væri kjörinn þátttakandi í myntsamstarfi Evrópu, ókostir evrunnar eru mun minni hér á landi en í stóru ríkjunum á meginlandi Evrópu sem hafa ósveigjanlegan vinnumarkað. Launavísitölur síðustu mánaða, fækkun vinnustunda hjá fólki í fullu starfi og breyting í hlutastörf ber vitni um minninn sveigjanleika vinnumarkaðar. En engu að síður væri mikilvægt að huga að því hvernig unnt væri að tryggja samkeppnishæfi íslensks atvinnulífs ef launakostnaður hér á landi ykist meira en í viðskiptalöndunum.

En ekki er þó unnt að fullyrða að fljóttandi gengi sé einungis blessun fyrir útflutningsgreinarnar. Við skilyrði frjálsra fjármagnsflutninga verða sveiflur gengis krónunnar meiri en nauðsynlegt er til þess að tryggja samkeppnishæfni útflutnings, þær verða sjálfstætt vandamál. Sveiflum gengis fylgir há og breytileg verðbólga. Hvorutveggja, sveiflur gengis og sveiflur verðbólgunnar, gera áætlanagerð vandkvæðum bundna og markaðsstarf innanlands sem erlendis erfitt. Gengissveiflurnar gera erlendum fyrirtækjum sömuleiðis erfitt um vik að koma inn á markað héraðs vegna mikillar óvissu um framtíðargengi krónunnar sem hefur áhrif á væntanlegan hagnað þeirra. Hin fljóttandi króna gerir þannig hvorutveggja starfsemi útflutningsfyrirtækja erfiða og verndar fákeppnisaðstöðu innlendra aðila með því að letja erlenda keppinauta frá því að koma inn á markað hér á landi. Á þennan hátt dregur hin fljóttandi króna úr umfangi utanríkisviðskipta sem hafa reyndar lítið aukist frá árinu 1994 þrátt fyrir að Ísland hafi aðgang að sameiginlegum vörumarkaði ESB; hún verndar fyrirtæki í fákeppni innanlands; og hún gerir rekstur fyrirtækja óhagkvæmari með því að torvelda áætlanagerð. Segja má að Ísland hafi ekki notið samningsins um EES sem skyldi í formi aukins útflutnings og meiri samkeppni á innlendum mörkuðum af þessum sökum.

Við óhefta fjármagnsflutninga á milli landa er afar erfitt eða ómögulegt fyrir sjálfstæðan seðlabanka að fylgja fastgengisstefnu. Einhliða fast gengi felur í sér að seðlabanki er tilbúinn að kaupa og selja gjaldeyri á föstu, fyrirfram ákveðnu verði. Slíkt krefst gjaldeyrisforða ef það er gert einhliða. Þegar skyndilega myndast væntingar um fall kerfisins og gengislækkun

¹² Hér má sjá umfjöllun um lán til Lettlands:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/2045&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

þá geta fjárfestar „veðjað gegn“ seðlabanka með framvirkum samningum og valdið hruni kerfisins. Seðlabanki Íslands mun af þessari ástæðu ekki geta, einn sín liðs, varið fast gengi krónunnar án gjaldeyrishafta.

Alþjóðlega fjármálakreppan – lýsing

Sú fjármálakreppa sem nú ríkir á helstu fjármálamörkuðum heimsins er mjög skæð. Erfitt er að bera saman kreppur á ólíkum tímabilum en þó má nánast fullyrða hún sé dýpri en flestar aðrar kreppur frá því á fjórða áratug 20. aldar. Rætur þessarar kreppu og áhrif eru þó keimlíkar fyrri kreppum. Á fyrstu stigum kreppunnar koma fram vandamál á fjármálamarkaði sem síðan leiða til efnahagskreppu þegar framleiðsla minnkar og atvinnuleysi eykst. Áhrif þessara efnahagshörmunga má sjá stað víðast hvar í hagkerfum heimsins þó nokkuð sé ólíkt milli landa og heimssvæða hve niðursveiflan er djúp eða langvarandi.

Upphaf þessarar kreppu má að miklu leyti rekja til sérstæðra aðstæðna sem ríktu í efnahagslífi heimsins á tíunda áratug síðustu aldar og fyrstu árum 21. aldar. Vextir á fjármálamarkaði voru lágir og framboð fjármagns mikið. Ástæður þess voru meðal annars þær að seðlabanki Bandaríkjanna hafði lága stýrivexti. Einnig var mikið ójafnvægi í heiminum sem fólst í tilflutningi framleiðslu til landa þar sem kostnaður vinnuafis er lægri en í ríkari iðnríkjum. Þetta hjálpaði til við að halda aftur af verðlagshækkunum þannig að lægra vaxtastig var mögulegt án mikils verðbólguþrýstings en varð jafnframt til þess að mikill viðskiptaafgangur myndaðist í sumum heimshlutum (Japan, Kína, Þýskaland, olíuframleiðsluríki) á meðan önnur lönd höfðu mikinn viðskiptahalla (Bandaríkin, Bretland, Spánn, Írland). Ísland var í síðari hópnum og naut þess að hafa aðgengi að ódýru fjármagni. Íslendingar tóku á árunum 2003-2008 lán í útlöndum sem námu gróflega reiknað tvö þúsund krónum frá hverjum jarðarbúa! Lágt vaxtastig og mikið framboð fjármagns gerði það aftur að verkum að fjármálafyrirtæki juku útlán til að auka tekjur sínar og þá sérstaklega á húsnæðismarkaði í Bandaríkjunum en einnig í öðrum iðnvæddum ríkjum. Í Bandaríkjunum hafði þessi þróun í för með sér að húsnæðisverð hækkaði stöðugt sökum þess að auðvelt var að nálgast lánsfé hjá bönkum og öðrum fjármálastofnunum. Á Íslandi gerðist hið sama og einnig varð til ein mesta hlutabréfabóla sem sést hefur í þróðu ríki. Þetta leiddi til víxlverkana þar sem hærra húsnæðis- og hlutabréfaverð jók veðhæfi sem aftur leiddi til enn hærra húsnæðisverðs og þannig koll af kalli. Áhætta vegna húsnæðislána í Bandaríkjunum fór vaxandi en vegna ógagnsæis flókinna fjármálagerninga og viðskipta með slíka samninga var sú áhætta vanmetin. Skv. reiknilíkönunum sem lágu að baki afleiðuviðskiptunum gat fasteignaverðið einungis hækkað! En þegar fátækar fjölskyldur í Bandaríkjunum tóku fasteignalán sem solumenn fjármálastofnana buðu þeim upp á sem hverri annarri þjónustu og lánin voru með þeim hætti að vaxtabyrði var lág fyrstu árin en hækkaði svo snögglega þá var þess ekki lengi að bíða að vanskil ykjust. Þau skuldabréf sem gefin voru út til þess að fjármagna fasteignakaup voru sett í skuldabréfavafninga og þeir síðan seldir áfram. Vafningarnir voru settir saman með kúnstarinnar reglum til þess að draga úr áhættu, að því er sagt var. Þegar bakslag kom á bandaríska húsnæðismarkaðinum seint á árinu 2006 kom í ljós að áhætta við fjármögnun húsnæðiskaupa hafði verið stórlega vanmetin. Allir helstu bankar og fjármálastofnanir, bæði austan hafs og vestan og í Asíu höfðu tekið þátt í fjármögnuninni með einum eða öðrum hætti með því að kaupa skuldabréfavafningana og urðu að afskrifa stóran hluta af þeim lánum. Það jók mjög á vandann að enginn vissi hvaða tjón hver banki hafði beðið og því vildu bankar nú síður lána hver öðrum fjármagn vegna þess að traust þeirra á milli hvarf. Þannig varð eiginfjákrísan – sem fólst í því að eignir bankanna rýrnuðu þegar húsnæðisvafningarnir lækkuðu í verði – að lausafjákrísu – bankarnir vildu ekki lána hver öðrum – og lausafjákrísan leiddi svo til samdráttar útlána og frekari lækkun eignaverðs sem gerði lausafjákrísuna enn erfiðari viðfangs. Í fyrstu voru það einkum smærri fjármálafyrirtæki sem höfðu tekið mikla áhættu með kaupum á fyrrnefndum flóknum fjármálagerningum sem lentu í vanda. Stjórnvöld gripu inn í til að tryggja innistæður fólks í bönkunum en brátt varð ljóst að umfang vandans var

meira en svo að lítilsháttar inngrip hins opinbera myndu duga. Í Bandaríkjunum kom í ljós að jafnvel fjármálafyrirtæki sem talin voru stór og öflug riðuðu til falls. Ekki bætti úr skák að lausafjárþurrðin leiddi einnig til lækkunar á verði hlutabréfa, en verð þeirra hafði hækkað mjög á síðasta einum og hálfu áratug á undan. Þannig fór saman að bankarnir töpuðu útlánum auk þess sem eignir þeirra og annarra í skuldabréfavafningum og hlutabréfum, sem mikið voru notuð sem veð fyrir öðrum lánum, lækkuðu snögglega í verði. Æ stærri fjármálafyrirtæki lentu í vandræðum og stjórnvöld, t.a.m. í Bandaríkjunum neyddust til að dæla sífellt meira fé inn í fjármálakerfið til að halda því gangandi. Bandaríkjaþing samþykkti aðgerðaráætlun sem gerði ráð fyrir 700 milljarða dollara innspýtingu í hagkerfið en allt kom fyrir ekki. Segja má að þegar Lehman Brothers bankinn fór í þrot þar í landi hafi orðið vatnaskil. Fjármálakreppan var orðin alvarlegri en svo að hefðbundin meðul dygðu, s.s. lækkun vaxta og innspýting á opinberu fé inn á fjármálamarkaðina. Efnahagsástandið versnaði stöðugt beggja vegna Atlantshafsins og lánveitingar milli banka skruppu saman.

Íslenska bankakerfið fór ekki varhluta af þessum breyttu aðstæðum. Vöxtur þeirra byggðist á aðgengi að ódýru fjármagn á alþjóðafjármagnsmörkuðum og hrun þeirra stafaði af því að lokað var fyrir þetta aðgengi. Því miður fól vöxtur þeirra einnig í sér stórauðna skuldsetningu innlendra fyrirtækja, enduruppstokkun á eignarhaldi þeirra og stórkostlegar fjárfestingar innanlands sem utan. Atvinnulífið var því mjög skuldsett og viðkvæmt þegar skrúfað var fyrir aðgengi bankanna að erlendu lánsfé. Heildarskuldsetning landsins var gríðarleg og er þetta ástæða þess að Ísland hefur farið mun verr út úr heimskreppunni en önnur lönd hingað til. Við fyrstu sýn má ætla að Akkilesarhæll íslensku bankanna hafi legið í því að hér á landi var ekki trúverðugur lánveitandi til þrautavara en dýpri rætur má rekja til þess að hér var ekki starfandi fjármálaeftirlit sem veitti þeim aðhald og Seðlabankinn reyndi lítið að hamla vexti þeirra. Jafnvel má ganga svo langt að segja að stjórnvöld hafi hvatt til vaxtar þeirra, að hraður vöxtur bankanna hér hafi gerst með velvilja stjórnvalda. En hraður vöxtur þeirra olli bólgnu eignaverði hér á landi og bauð upp á mikið útlánatap. Krosseignatengsl og rekstur fjárfestingasjóða ýmissa tengdra aðila urðu til þess að skuldsetning erlendis varð enn meiri, kerfisveikleikar meiri og hrunið enn verra en ella hefði verið. Hér verður ekki dvalið lengur við ástæður íslenska bankahrunsins en sjónum beint að áhrifum fjármálakreppunnar á Evrópusambandið og evrópska myntbandalagið.

Alþjóðlega fjármálakreppan og Evrópusambandið

Evrópusambandið er samband 27 lýðræðisríkja í Evrópu. Samanlagður íbúafjöldi er um 498 milljónir og flatarmál þess er rúmlega 4 milljónir ferkílómetra. Sambandið byggir á efnahagslegri og pólitískri samvinnu. Evrópusambandið sem heild er stærsta hagkerfi heimsins en VLF svæðisins nam tæplega 11.000 milljörðum evra árið 2005. Bandaríkin koma næst á eftir með rúmlega 10.000 milljarða evru framleiðslu það ár. Um 60% af framleiðslu Evrópusambandsins er í þjónustugreinum. Þrátt fyrir að Evrópusambandið samanstandi af ólíkum löndum og þjóðum virðist sem innri markaður sambandsins sé virkur.

Eitt af meginverkefnum sambandsins síðustu árin var að koma á innri markaði fyrir vinnuafli, þjónustu, fjármagn og vörur (s.k. fjórfrelsi). Viðskipti eru mikil á milli landa í sambandinu. Meðaltal hlutfalls útflutnings hvers aðildarríkis af heildarútflutningi er nú rétt undir 70%. Upptaka sameiginlegrar myntar, evrunnar, árið 1999 var hluti af aðgerðaáætlun sem kom á sameiginlegum markaði fyrir vörur, þjónustu, fjármagn og vinnuafli innan ESB. Það var ekki ætlun sambandsins að aðildarríki kæmu inn á hinn sameiginlega markað án þess að taka jafnframt upp mynt sambandsins. En það er einmitt þetta sem Íslendingar, Bretar, Svíar og Norðmenn hafa gert. En hugum nú nánar að fjármálakreppunni á evrusvæðinu.

Evrópska myntbandalagið og kreppan

Ýmislegt hefur verið gert til að auka virkni innri markaðar í Evrópusambandinu. Í byrjun var aðallega um að ræða niðurfellingu tolla og afnám ýmissa hafta er voru við lýði og torvelduðu viðskipti á milli landa í Evrópu. Upptaka sameiginlegrar myntar var skref í þá átt að auka enn frekar viðskipti í sambandinu og bæta velferð þegnanna. Evran sjálf var tekin upp sem

gjaldmiðill á alþjóðlegum fjármálamörkuðum þann 1. janúar 1999 og tók þá við því hlutverki sem evrópska mynteiningin (ECU) hafði haft. Seðlar og mynt í evrum voru síðan settir í umferð þann 1. janúar 2002.

Öll ríki sem gerast aðilar að ESB eiga að stefna að upptöku evru nema sérstaklega sé um annað samið. Upptaka evru innan ESB á sér aðdraganda sem lýst er í Maastricht samkomulaginu. Í byrjun er ríkjum þeim sem hyggjast taka þátt í myntsamstarfinu gert að uppfylla ákveðin skilyrði og haga ríkisfjármálum á þann veg að flökt milli ólíkra gjaldmiðla verði sem minnst. Alls hafa 16 lönd í Evrópusambandinu tekið formlega upp evruna. Öll stærstu hagkerfi sambandsins, nema Bretland, eru í þeim hópi. Aðrar þjóðir hafa annað hvort ákveðið að standa utan sameiginlega myntsvæðisins, s.s. Danmörk og Svíþjóð, meðan önnur ríki uppfylla ekki enn skilyrði þau sem sett eru fyrir inngöngu í myntbandalagið. Gildir það sérstaklega um lönd í austanverðri álfunni sem eru til þess að gera ný gengin inn í sambandið. Danir hafa fest gengi krónu sinnar við evru og hafa heimild til þess að vera í svokölluðum ERM II fasa til frambúðar án þess að taka upp evruna. Hremmingar á alþjóðafjármálamörkuðum undanfarna mánuði hafa þó kallað á endurmat á afstöðu þeirra.

Evrar hefur gefið þeim aðildarríkjum ESB sem hana nota skjól í fjármálakreppunni. Þessi lönd þurfa ekki að hafa áhyggjur af gjaldeyrismörkuðum – að gjaldeyriskreppa bresti á – og þau þurfa þar af leiðandi ekki að hafa háa vexti til þess að verja gengi gjaldmiðla sinna eins og Íslendingar hafa þurft að gera undanfarin ár. Einnig þurfa þau ekki að hafa áhyggjur af því að eignir og skuldir heimila, fyrirtækja og banka séu ekki í sama gjaldmiðli sem býr til hættu á að skyndilegar gengisbreytingar geri þessa aðila gjaldþrota.¹³

En evrulöndin hafa samt ekki farið varhluta af kreppunni. Í aðdraganda hennar var aðgengi þarlandra fjármálastofnana að ódýru fjármagni greitt, ekki síður en hér á landi. Þannig varð til mikil fasteignabóla á Írlandi og á Spáni, svo tvö dæmi séu tekin. Launakostnaður jókst og samkeppnishæfni atvinnulífsins minnkaði. En þau vandamál sem þessi ríki eiga við að glíma eru allt annars konar en þau sem við höfum kynnst hér á landi. Vandinn er sá hvernig eigi að snúa við hækkun raungengis, hvort unnt sé að auka framleiðni eða lækka launakostnað fyrirtækjanna. Þetta þarf að gera í því skyni að koma í veg fyrir hátt og langvinnt atvinnuleysi.

Þau ESB lönd sem ekki hafa tekið upp evruna eiga við mun meiri vanda að etja sem að mörgu leyti líkist þeim vanda sem Ísland hefur staðið frammi fyrir. Þótt Eystrasaltsríkin hafi búið við fast gengi um árabíl þá hafa þau eigin gjaldmiðil sem hefur í för með sér að hætta er á því að gengi hans lækki, að fastgengiskerfið hrynji og gengi lækki mikið. Innan ERM II er þó hættan á miklu gengisfalli mun minni en var hér á landi fyrir hrúnið vegna þess að þau geta reitt sig á stuðning Seðlabanka Evrópu ef í harðbakkann slær. Hins vegar er það áhyggjuefni fyrir þessi lönd að standa frammi fyrir háu raungengi, minni eftirspurn og vaxandi atvinnuleysi og jafnframt mikilli skuldsetningu í evrum sem veldur því að þau geta staðið frammi fyrir sama vanda og Íslendingar hvað varðar skuldastöðu heimila og fyrirtækja ef fastgengiskerfið brestur. Ísland hefur það síðan fram yfir þessi lönd að hér hefur raungengi lækkað sem getur haft í för með sér að okkar hagkefi nái sér fyrr á strik vegna þess að raungengi hefur lækkað mikið, þar með samkeppnishæfni atvinnugreina. En þessi sveigjanleiki er dýru verði keyptur: bankarnir eru gjaldþrota og ekki fyrir hendi starfhæft bankakerfi; gjaldeyrishöft við lýði; og talsverður hluti fyrirtækja tæknilega gjaldþrota.

Innan evrusvæðisins felast vandamálín einkum í ríkisfjármálum aðildarríkjanna. Írland hefur ofvaxið bankakerfi og Írar hafa ábyrgst allar innstæður í írskum bönkum en þær nema margfaldri þjóðarframleiðslu Írlands. Ef nú írski bankakerfið kemst í þrot þá mun írski ríkið ramba á barmi gjaldþrots. Af þessum sökum býr það við hátt skuldatryggingarálag um þessar mundir. Ríkisfjármál Ítalíu og Grikklands eru í ólestri – af sögulegum ástæðum sem hafa að gera með innviði þessara landa – og ríkin búa sömuleiðis við hátt

¹³ Þetta er þó ekki undantekningalaust. Þannig hafa írskir bankar lánað fé til húsnæðisframkvæmda í Bretlandi og er þá eignasafn þeirra að hluta í pundum á meðan skuldahliðin er að mestu í evrum. Lækkun pundins undanfarna mánuði veldur þeim þá erfiðleikum.

skuldatryggingarálag. Sú spurning hefur komið upp hvað ESB muni gera ef eitt aðildarríkanna stendur frammi fyrir gjaldþroti ríkissjóðs. Efnahagshrellingarnar hafa hér kallað fram ýmis viðbrögð. Í fyrsta lagi hefur ESB selt skuldabréf til þess að afla lágvaxtalána fyrir aðildarríki. Ungverjaland fékk þannig um eitt þúsund milljarða króna í lán frá ESB í október.¹⁴ Slíkt aðgengi að ódýru lánsfé væri mikill kostur fyrir Ísland á næstu árum en fyrirsjáanlegt er að ríkissjóður Íslands verður skuldugur í erlendri mynt um ókomin ár. En einnig hefur komið fram að evruríki sem horfir fram á gjaldþrot verði bjargað með lánveitingum, sbr. nýlegar yfirlýsingar fjármálaráðherra Þýskalands.¹⁵ Þannig má búast við því að innan ESB verði til kerfi samtryggingar sem tryggi aðildarríkin fyrir afleiðingum áfalla á fjármál ríkisins. Í stofnsamþykktum sambandsins er alls ekki gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi en sameiginlegir hagsmunir í heimskreppu knýja aðildarríkin til aðgerða.

Ef Ísland sækir um ESB aðild þá erum við jafnframt að ákveða að stefna að upptöku evru hér á landi. Sá möguleiki er ekki lengur fyrir hendi innan ESB að aðildarríkin haldi í eigin gjaldmiðil til langframa eins og Danir, Svíar og Bretar hafa gert. Strax við inngöngu mun hagstjórn hér á landi þurfa að setja sér það markmið að ná svokölluðum Maastricht skilyrðum fyrir upptöku evru hér á landi.

Maastricht-skilyrðin

Í svokölluðum Maastricht sáttmála eru sett skilyrði fyrir heimild til að taka þátt í því samstarfi. Almennt má setja skilyrðin þannig fram:

- Verðbólga sé ekki meira en 1½% hærri en í þeim þremur Evrópusambandslöndum sem hafa minnsta verðbólgu.
- Að í eitt ár séu meðalnafnvextir á langtímabréfum að hámarki 2% hærri en í þeim þremur löndum Evrópusambandsins sem hafa lægsta verðbólgu.
- Að viðkomandi land hafi verið í gengissamstarfi Evrópu ERMII í að minnsta kosti tvö ár án gengisfellingar og innan vikmarka.
- Að fjárlagahalli sé ekki meiri en 3% af VLF.
- Heildarskuldir hins opinbera mega ekki vera meiri en 60% af VLF.

Ljóst er að Ísland fullnægir um þessar mundir einungis síðasta skilyrðinu og það mun jafnframt fjarlægjast eftir því sem líður á árið. Hér er verðbólga há, vextir háir, gengi óstöðugt, mikill halli á fjárlögum og skuldir ríkissjóðs fara ört vaxandi. Hins vegar væri unnt að snúa þessari þróun við og sjálfsagt að gera það hvort sem við sækjum um aðild að ESB eða ekki. Lækkandi verðbólga, lægri stýrivextir og stöðugt gengi eru sjálfsgöð markmið hagstjórnar og takmarkað aðgengi íslenskra aðila að erlendum fjármagnsmörkuðum næstu árin gerir það mögulegt að ná þessu markmiði. Ljóst er að peningamálastjórnin hefur tilætluð áhrif á eftirspurn og verðbólgu þegar gjalddeyrishöft eru og/eða þegar lánstraust þjóðarinnar er nægilega lítið svo innlend fyrirtæki þurfi að fjármagna sig innanlands. Hins vegar verður erfiðara að ná ríkishallanum og –skuldum niður í kjölfar hruns fjármálakerfisins en vaxandi ríkisskuldir fylgja yfirleitt í kjölfar fjármálakreppu.

Ýmislegt bendir til að kostnaður hinna ýmsu ríkja í Evrópu til bjargar fyrirtækjum og heimilum muni leiða til þess að fara verði út fyrir þann ramma sem settur er í Maastricht-

¹⁴ Sjá <http://www.ft.com/cms/s/0/513de4ca-a5b0-11dd-9d26-000077b07658.html>.

¹⁵ Sjá: <http://www.ft.com/cms/s/0/825af89a-fe02-11dd-932e-000077b07658.html>.

skilyrðunum. Auðvitað er ekkert hægt að fullyrða um hvaða áhrif það muni hafa á hina sameiginlegu mynt en rétt er að hafa í huga að líkt og með vexti og verðbólgu skiptir hér mestu að ekki skilji um of á milli hinna ólíku ríkja í samstarfinu. Hér skiptir, eftir sem áður, mestu að aðgerðir séu sem mest samræmdar því það skiptir meira máli að einstök lönd skeri sig ekki úr hvað varðar skuldastöðu og stöðu ríkisfjármála heldur en hver skuldastaðan og halli ríkissjóðs er í prósentum.

Það kreppuástand sem hér er um þessar mundir, vaxandi atvinnuleysi og gjaldprot fyrirtækja mun leiða til þess að verðbólga mun lækka mjög snögg. Nýjustu verðbólguáætlingar sýna að verðbólgan hefur lækkað ört á síðustu mánuðum og því ekkert því til fyrirstöðu að ná Maastricht skilyrðum fyrir verðbólguna á mjög skömmum tíma. Þá geta vextir lækkað fljótt. Það sem helst myndi hamla því að ná vaxtaákvæði Maastricht samningsin er áhættuálag á Ísland og því mikilvægt að endurskipulagning fjármálakerfisins gangi sem hraðast. Veikleikinn mun felast í ríkisfjármálunum en svo fremi sem fjárlagahallinn verður ekki meiri – skattar hækkaðir eða kostnaður við rekstur ríkisins minnkaður – þá ætti að fást undanþága frá ákvæði um skuldastöðu hins opinbera.

Ef ríki nær ekki Maastricht skilyrðunum innan ESB þá heldur það áfram með sína sjálfstæðu peningamálastefnu og reynir áfram að ná markmiðunum.

ERM II

Evrópska myntkerfið (e. European Monetary System, EMS) og Evrópska gengisskráningarfyrirkomulagið (e. Exchange Rate Mechanism, ERM) voru einungis vörður á leið til upptöku evrunnar sem sameiginlegs gjaldmiðils. Þegar evran var tekin upp á alþjóðlegum fjármálamörkuðum, þann 1. janúar 1999, tók við þriðja skrefið í þessu ferli sem hefur fengið nafnið ERM II. Innganga í ERM II er hluti af því ferli sem aðildarríki fara í gegnum á leiðinni til upptöku evrunnar skv. Maastricht sáttmálanum.

Við inngöngu í ERM II lýsir viðkomandi land yfir að það tengi gengi gjaldmiðils síns við evruna á ákveðnu föstu gengi. Þó er möguleiki til að breyta því gengi ef samkomulag næst um það milli viðkomandi ríkis og Seðlabanka Evrópu. Þá er ákvarðað fyrirfram hvað gengi gjaldmiðlanna má sveiflast mikið og er yfirleitt miðað við $\pm 15\%$ en þau má þrengja með samkomulagi beggja aðila. Þetta fyrirfram ákveðna svigrúm setur um leið þá ábyrgð á herðar seðlabanka viðkomandi lands og seðlabanka Evrópu að grípa inni ef gengi gjaldmiðilsins sveiflast út fyrir þessi mörk. Sé svo er viðkomandi seðlabönkum skylt að grípa inni til að styrkja eða veikja gengi viðkomandi gjaldmiðils gagnvart evru með viðeigandi hætti. Slík inngrip má þó takmarka ef þau vinna gegn verðstöðugleika, sem er helsta markmið seðlabanka Evrópu.

Eftir að Grikkland tók upp evruna þann 1. janúar 2001 var Danmörk eina landið sem eftir er í ERM II. Danska krónan er fest við gengi evrunnar (7.46038 kr = 1 eur) og leyfileg vikmörk eru $\pm 2,25\%$. Síðan í maí 2004 hafa tíu ný ríki gengið í ESB, þ.e. Eistland, Kýpur, Tékkland, Ungverjaland, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía og Slóvenía. Öllum þessum ríkjum er ætlað að taka upp evruna sem gjaldmiðil þegar þau hafa uppfyllt Maastricht-skilyrðin, þ.e. um stöðugt verðlag, heilbrigð ríkisfjármál, gjaldeyrisstöðugleika og vaxtastig. Rétt er að benda á að þeim löndum sem nú þegar hafa tekið upp evruna er einnig skylt að uppfylla þessi sömu skilyrði.

Eistland, Litháen og Slóvenía gengu inn í ERM II þann 27. júní 2004, en Kýpur, Lettland og Malta þann 29. apríl 2005. Eftir að Slóvenía, Kýpur og Malta tóku upp evruna falla þau sjálfkrafa út úr ERM II ferlinu. Það þýðir að nú eru það Eistland, Lettland og Litháen sem eru formlega þátttakendur í ERM II ásamt Dönum.

Ríki þurfa að hafa tekið þátt í ERM II í minnst tvö ár áður en þau geta tekið upp evruna. Danmörk hefur þó verið í þessu ferli mun lengur eða allt frá stofnun þess og ekki hefur verið tekin um það ákvörðun þar í landi að taka evruna upp sem gjaldmiðil þrátt fyrir að landið uppfylli sett skilyrði.

Tékkland, Ungverjaland, Pólland, Svíþjóð og Bretland standa utan ERM II þrátt fyrir að vera aðildarlönd að ESB. Þrjú fyrstnefndu ríkin eiga að taka hana upp þegar þau hafa náð að

fullnægja Maastricht skilyrðunum en Bretlandi er hins vegar heimilt að taka hana ekki upp vegna sérstakra ákvæða í aðildarsamningum landanna. Svíar hafa hingað til komist upp með að stefna ekki að upptöku evru en ólíklegt er að ný aðildarríki geti gert hið sama.

Þátttaka Íslands í ERM II

Evrópska gjaldmiðlasamstarfið ERM II er ferli sem er hugsað þannig að það auðveldi nýjum aðildarríkjum ESB að taka upp evruna án þess að það raski evrópska myntsamstarfinu um of. Ef ríkjum væri hleypt inn á evrusvæðið án þess að hafa verið í ERM II fasa þá væri við búið að erfið aðlögun þyrfti að eiga sér stað vegna þess að raungengi væri of hátt eða lágt: of hátt raungengi kallaði þá á kreppuástand þangað til samkeppnishæfni atvinnulífs hefði batnað. Markmiðið er þannig að hagkerfi lagi sig að kerfi fasts gengis áður en upptaka evrunnar á sér stað. Þannig sé verðbólga og vextir sambærilegir við það sem gerist á evrusvæðinu og gengisflökt ekki of mikið í aðdragandanum. ERM II er hluti af aðlögunarferlinu að evruupptöku innan Evrópusambandsins og ekki ætlað þeim ríkjum sem ekki eru orðnir aðilar að ESB.

Þessi atriði er rétt að hafa í huga þegar meta skal möguleika Íslands til að taka þátt í ERM II samstarfinu. Sú staðreynd að Ísland er ekki í ESB er ein og sér nægjanleg til að útiloka þátttöku Íslands í ERM II. Hins vegar er umsókn um aðild að ESB um leið ákvörðun að stefna að inngöngu í ERM II og upptöku evru þegar Maastricht skilyrðum er fullnægt. Ef Ísland vill feta í fótspor Dana of gera ERM II að endanlegu markmiði þá væri það samningsmarkmið að fá undanþágu frá Maastricht samkomulaginu.

Aðildarumsókn Íslands til ESB fæli í sér viljayfirlýsingu stjórnvalda um að þau stefni að því að ná markmiðum um lága verðbólgu og vexti og jafnvægi í ríkisfjármálum. Hún felur einnig í sér að ætlunin sé að ná jafnvægi í efnahagsmálum sem nauðsynlegt er til þess að gengi geti haldist stöðugt. Í kjölfar aðildar að ESB væri síðan unnt að gerast aðili að ERM II og tveimur árum síðar taka upp evru svo fremi sem Maastricht skilyrðunum sé fullnægt. Þátttaka í ERM II er háð því að pólitískar forsendur fyrir evruupptöku séu fyrir hendi en einnig að nægilegt jafnvægi sé í efnahagsmálum þannig að fast gengi sé mögulegt í framtíðinni. Aðildarumsókn hefði þannig bein áhrif á væntingar um gengi krónunnar og hagstjórn hér á landi. Aukin festa kæmist síðan á gengi krónunnar þegar komið væri að ERM II fasanum. Líklegt er að Ísland gæti komist inn í ERM II mjög fljótt eftir inngöngu í ESB vegna þess að sú kreppa sem landið er nú í mun hafa í för með sér lága verðbólgu og leyfa lágt vaxtastig. Einnig mun því enduruppbyggingarstarfi sem nú á sér stað í bankakerfinu vera lokið og hagkerfið komið í betra jafnvægi.

Þegar sambandsríki hefur tekið upp evruna þá verður seðlabanki þess hluti af evrukerfinu sem er myndað af seðlabönkum evrulandanna og evrópska seðlabankanum sem stjórnar peningamálum innan evrusvæðisins án afskipta ríkisstjórna aðildarríkjanna. Afleiðingin er sú að einstök ríki geta ekki reitt sig á gengisbreytingar til þess að bregðast við áföllum. Gengislækkanir sem ná að slá á innflutning og auka útflutning eru ekki lengur mögulegar. Þess í stað verður að bregðast við með vinnumarkaðsaðgerðum. Í ERM II fasanum venjast aðildarríkin þessum aðstæðum og taka einungis upp evru þegar aðlöguninni er lokið. Það auðveldar einnig ákvörðun um endanlegt gengi gjaldmiðils við upptöku evrunnar.

Framtíð starfshátta þeirra þjóða sem tóku upp evru sem gjaldmiðil

Reynslan af upptöku evru var góð árin áður en kreppan skall á og hún hefur einnig reynst vel í kreppunni. Evran hefur forðað aðildarríkjunum frá gjaldeyriskreppu, gengisfalli og háum vöxtum. Hins vegar hafa komið upp vandamál á evrusvæðinu sem lúta að ríkisfjármálum, reglugerðum um fjármálaeftirlit og samkeppnishæfni atvinnuveganna.

Reglur ESB gera ekki ráð fyrir að sambandið komi aðildarríkjum til hjálpar ef þau lenda í fjárhagskröggum. Þetta er gert með vilja til þess að ríkin sýni ekki ábyrgðarleysi í skjóli slíks samtryggingarkerfis. En í yfirstandandi kreppu þá hefur sú spurning vaknað hvernig sambandið ætti að bregðast við yfirvofandi gjaldproti aðildarríkis. Slíkt ástand getur auðvitað skapast bæði vegna kreppunnar og einnig vegna heimatilbúinna vandamála. Írland er dæmi

um hið fyrra. Írskir bankar eru mjög stórir í samanburði við verga landsframleiðslu Írlands. Þeir hafa starfrækt útibú utan Írlands og innan ESB, t.d. í Bretlandi. Írar hafa lofað að tryggja innistæður að fullu í írskum bönkum, innan lands sem utan. Nú vaknar sú spurning hvað gerast muni ef írskir bankar verða gjaldþrota en þá blasir gjaldþrot írsku ríkisins við. Þetta er meginástæða hás skuldatryggingarálags á skuldum írsku ríkisins. Ef til gjaldþrots kæmi þá myndu önnur ESB lönd sem einnig hafa stórt bankakerfi lenda í vanda, skuldatryggingarálag ríkissjóðs þeirra myndi hækka. Gjaldþrot eins aðildarríkis er þannig sameiginlegt vandamál ESB ríkjanna. Yfirlýsing fjármálaráðherra Þýskalands 17. febrúar um að einstökum ríkjum verði komið til bjargar verður að skilja í þessu ljósi:

“Mr Steinbrück told an event in Düsseldorf on Monday night that “the euro-region treaties don’t foresee any help for insolvent countries, but in reality the other states would have to rescue those running into difficulty”.¹⁶

Þannig mun á næstu árum verða hugað að því hvernig sé unnt að koma á samtryggingarkerfi innan ESB án þess að verðlauna þau lönd sem ekki sýna ábyrgð í ríkisfjármálum.

Annað vandamál lýtur að fjármálaeftirliti. Íslendingar hafa mjög tengst umræðu um ábyrgð á innistæðum í útibúum banka í öðrum löndum. Þetta tengist þeirri spurningu hvernig fjármálaeftirlit heimalands og þess lands þar sem útibúin eru staðsett eiga að skipta með sér verkum. Núverandi kreppa hefur leitt í ljós mikla hnökra á regluverki ESB á þessu sviði og er þegar farið að huga að breytingum á því. Líklegt er að eftirlit með bönkum verði gert miðlægara en tíðkast hefur á undanförunum árum.

Þriðja vandamálið mun hrjá evruríkin þegar þau reyna að rétta úr kútnum í lok kreppunnar. Þá er raungengi hátt en þarf að lækka til þess að auka samkeppnishæfni atvinnuveganna. Þetta á t.d. við um Írland, Spán og Ítalíu. Gengisbreytingar koma ekki til greina svo annað hvort verður að auka framleiðni – sem getur tekið langan tíma – eða lækka launakostnað. Ef nú vinnumarkaður er ósveigjanlegur, verkalýðsfélög ósveigjanleg og ekki tilbúin að gefa eftir í kjarasamningum, þá er afleiðingin sú að atvinnuleysi eykst og getur haldist hátt árum saman eða þangað til launakostnaður fyrirtækjanna hefur lækkað og samkeppnishæfni atvinnulífsins aukist. Samkeppnishæfi þjóða veltur á launakostnaði og framleiðni vinnuafis. Stjórnendur fyrirtækja verða þannig stöðugt að stefna að aukinni hagkvæmni í rekstri, meiri framleiðni vinnuafis, og sýna ábyrgð í samningum um kaup og kjör. Verkalýðsfélög verða sömuleiðis að sýna mikla ábyrgð vegna þess að hækkun launa umfram framleiðnivöxt kemur fram í auknu atvinnuleysi. Ef nú hagkerfi fer í mikla uppsveiflu þá má búast við að launakostnaður aukist tímabundið umfram framleiðni og er þá afar mikilvægt að geta undið ofan af slíkri hækkun þegar uppsveiflunni er lokið og atvinnuleysi farið að aukast.

Kostir og gallar við Evrópusambandsaðild fyrir Ísland

Krónan gengur kaupum og sölum á gjaldeyrismarkaði. Gengi hennar er það verð sem jafnar framboð og eftirspurn. Eftir upptöku evru verður Ísland eins og hvert annað landsvæði innan Evrópu sem notar hina sameiginlegu mynt. Hér verður farið yfir kosti og galla þessa fyrirkomulags.

Kostir núverandi fyrirkomulags peningamála

Sveigjanlegt raungengi

Raungengi mælir hlutfallslegt verð á innlendri og erlendri framleiðslu. Hærra raungengi hefur í för með sér að innflutningur verður hlutfallslega ódýrari og hagur útflutningsgreina versnar. Raungengið er háð nafngengi krónunnar og innlendu og erlendu verðlagi.

¹⁶ Sjá: Financial Times, 18. febrúar 2009 (<http://www.ft.com/cms/s/0/825af89a-fe02-11dd-932e-000077b07658.html>).

Við kerfi fljótandi gengis þá getur raungengi breyst mjög skjótt. Þannig getur það lækkað skyndilega þegar áföll verða – t.d. minni afli eða minni aðgangur að lánsfé – og þá batnar samkeppnishæfni útflutningsgreina og einnig heimaframleiðslu. Innflutningsgreinar gefa eftir. Þetta er almennt talið vera einn helsti kostur flotgengis að hann gefur hagkerfinu sveigjanleika. Þessi sveigjanleiki stuðlar að lágu atvinnuleysisstigi en getur hins vegar valdið hárrí og breytilegri verðbólgu.

Sjálfstæð peningamálastefna

Hinn meginkostur fljótandi gjaldmiðils er sá að hann gerir seðlabanka hvers lands kleift að ákvarða vexti með það fyrir augum að minnka eða auka við innlenda eftirspurn, þ.e.a.s. hagstjórn verður möguleg með stjórntækjum peningamála. Hins vegar hefur þetta reynst erfitt hér á landi. Meira um þetta hér að neðan.

Ókostir núverandi fyrirkomulags peningamála

Miklar gengissveiflur

Þótt sveigjanlegt raungengi geti verið kostur þá eru sveiflur gengis fljótandi gjaldmiðla oft mjög miklar. Þá er talað um yfirskot og undirskot. Sveiflurnar eiga þar að auki oft rætur í kviklyndi fjármálamarkaða sem ekki tengist innlendum atvinnugreinum á neinn hátt. Þessar miklu sveiflur gera áætlanagerð fyrirtækja erfiða, sérstaklega þeirra sem hyggja á útflutning en einnig þeirra sem keppa við eða leggja stund á innflutning. Afleiðingin verður sú að fyrirtækjastjórnun felst fremur í því að bregðast við vandamálum frá einum degi til annars fremur en að gera langtímaáætlanir. Einnig mun útflutningur eiga undir högg að sækja;

Gengissveiflur bitna á rekstri fyrirtækja og markaðsstarfi í útlöndum.

Af þessu leiðir einnig að;

Gengissveiflur vernda fákeppnisstöðu innlendra fyrirtækja.

Þetta gerist vegna þess að erlend fyrirtæki veigra sér við að leggja í kostnað við að koma inn á markað hér á landi vegna óvissu um framtíðarþróun krónunnar. Bein fjárfesting þeirra í innlendum fyrirtækjum verður minni.

Bein fjárfesting útlendinga í innlendum fyrirtækjum er lítil.

Fleiri ókosti er unnt að telja upp;

Mikil og breytileg verðbólga

Erfitt getur reynst að ná verðbólguþröngmiði seðlabankans, sérstaklega í mjög smáum hagkerfum eins og okkar. Þetta stafar af þeirri ástæðu að hagkerfi okkar er mjög lítið og háð innfluttum vörum og aðföngum. Gengissveiflur hafa þá mjög fljótt áhrif á innlent verðlag sem verður þá sveiflukennt. Hér er talað um "gengisleka." Tveir lykilþættir skýra af hverju verðbólguþröngmiði eru meiri hér á landi en annars staðar: miklar sveiflur í áhættuþóknun krónunnar, vegna þess að innlendir gjaldeyrismarkaður er lítill, og óskilvirkur og mikill gengisleki.

Háir vextir

Vegna þess að trúverðugleiki Seðlabanka Íslands og innlends hagkerfis mun seint jafnast á við trúverðugleika seðlabanka stærstu viðskiptalandanna þá má búast við að innlendir vextir verði hærrí en erlendir vextir um ókomna framtíð. Erlend lán bæta ekki úr skák þótt þau hafi tíðkast hér á landi undanfarin ár vegna þess að þegar vextir eru lágir erlendis í samanburði við innlenda vexti þá má búast við gengisfalli krónunnar sem verður til þess að hækka höfuðstól erlendra lána. Slíkt væntanlegt gengisfall felur í sér kostnað fyrir lántakendur þannig að enginn kemst undan háum innlendum vöxtum með erlendum lánnum til lengdar.

Bitlítill peningamálastefna

Sjálfstæður seðlabanki getur breytt stýrivöxtum sínum til þess að jafna hagsveiflu. Hækkun stýrivaxta veldur þá aðstreymi gjaldeyris, krónan styrkist og raungengi hækkar sem veldur

því að innflutningur eykst og útflutningur dregst saman. Í kreppu eru stýrivextir lækkaðir og þá lækkar raungengi og samkeppnisstaða batnar. Einnig ætti vaxtahækkun að letja fjárfestingu og vaxtalækkun að örva hana.

Reynslan hér á landi hefur hins vegar verið sú að vaxtabreytingar hafa haft takmörkuð áhrif á eftirspurn. Hækkun stýrivaxta seðlabankans hefur haft lítil áhrif á vexti til langs tíma en það eru þeir sem hugsanlega gætu haft áhrif á fjárfestingu. Þetta stafar sumpart af því að trúverðugleiki seðlabankans hefur ekki verið nægilega mikill, sumpart af því að aðgengi að erlendu lánsfé hefur verið afar mikið. Vaxtahækkunir hafa hins vegar hækkað gengi krónunnar en gengishækkunir hafa síðan fyrst og fremst örvað innflutning og skuldaföfnun erlendis fremur en að draga úr innlendri eftirspurn. Ein ástæða þessa er sú að takmörkuð staðkvæmd er á milli heimaframleiðslu og innflutnings; við framleiðum ekki margt af því sem við flytjum inn. Þannig verður gengishækkun til þess að fjölskyldur flýta endurnýjun bifreiða, eða kaupa sér fleiri bifreiðar, svo dæmi sé tekið, en síður til þess að þær kaupi minna af innlendri framleiðslu.

Hugsanlegar úrbætur gætu falið í sér breytilega vexti á verðtryggðum lánnum; trúverðugri stjórn seðlabanka; virkari þátttöku ríkissjóðs í hagstjórn og höft á fjármagnsflutningum á milli landa. Það fyrirkomulag að hafa verðtryggingu og fasta vexti veikir miðlunarferli peningamálastefnunnar. Kerfi verðtryggingar og breytilegra vaxta myndi gefa virkara miðlunarferli vegna þess að þá hefði hækkun stýrivaxta mun meiri áhrif á vaxtabyrði. Trúverðugri stjórn seðlabanka sem talaði mál sem fjármálamarkaðir skilja, og talaði í samræmi við stefnu bankans, hefði meiri áhrif á vexti til langs tíma. Seðlabankinn hefur sömuleiðis þurft að bera hitann og þungan af hagstjórn undanfarinna ára. Æskilegt hefði verið að ríkisstjórnin hefði lagt hönd á plóginn með því t.d. að hækka skatta eða minnka útgjöld til þess að sporna við eftirspurn. Með höftum á fjármagnsflutninga á milli landa væri sannanlega unnt að auka áhrifamátt sjálfstæðrar peningamálastjórnar. Hins vegar myndu slík höft hafa neikvæð áhrif á fjárfestingar erlendra aðila hér á landi og aðgang atvinnulífsins að lánsfé.

Fjármálalegur óstöðugleiki

Vaxtahækkunir verða til þess að krónuvextir hækka í samanburði við vexti í öðrum myntum. Þetta kallar á „vaxtamunarviðskipti“ þegar fjárfestar taka lán í lágvaxtamýntum og nota lánin til þess að festa kaup á skuldabréfum í krónum. Þetta veldur gengisstyrkingu krónunnar og auðveldar innlendum viðskiptabönkum að fjármagna sig í krónum. Gengisstyrkingin verður til þess að innflutningur eykst – viðskiptahalli eykst þar með einnig – og erlendar skuldir aukast. Aukið framboð króna á lágum vöxtum í bankakerfinu verður til þess að útlán þeirra aukast og þar með getur verð á eignum – fasteignum og hlutabréfum – hækkað umtalsvert.

Erlend skuldsetning er hættuleg stöðugleika fjármálakerfisins vegna þess að gengisbreytingar breyta höfuðstól lána mjög skjótt. Eignaverðbólga er einnig hættuleg vegna þess að lækkun eignaverðs hefur sömuleiðis þau áhrif að efnahagsreikningar fyrirtækja og heimila versna.

Hávaxtastefna sem rekin er til þess að hafa hemil á eftirspurn og innlendri verðbólgu getur á þennan hátt aukið hættu á fjármálakreppu. Fjármálakreppan verður þegar vaxtamunarviðskiptin snúast við, gengið lækkar og eignaverðin lækka sömuleiðis. Þá minnkar eða hverfur eigið fé fyrirtækja og heimila, þau verða gjaldþrota, og útlánatöp bankanna setja rekstur þeirra í hættu.

Óinnleyst krónubréf sem nú nema um 400 milljörðum króna gera hagstjórn afar erfiða hér á landi um þessar mundir. Þau eru afleiðing peningamálastjórnar – þ.e. hárra stýrivaxta seðlabankans – undanfarinna ára.

Samantekt

Í kjölfar þess að verðbólguþröskulur var tekið upp hér á landi árið 2001 tókst að ná verðbólgu niður í markmið á tiltölulega skömmum tíma og halda henni í kringum það þangað

til líða tók á árið 2004. Eftir þann tíma hefur verðbólga aukist nánast viðstöðulaust og verðbólguveiflur orðið æ meiri og ýktari. Reynslan af verðbólguþróuninni frá árinu 2005 hefur því augljóslega ekki verið góð. Viðskiptahalli hefur verið gríðarlegur, oft yfir 20% af vergri landsframleiðslu, og skuldsetning þjóðarþúsins erlendis mjög mikil. Betur hefur gengið erlendis þótt mörg þessara landa hafi einnig þurft að þola mikinn viðskiptahalla og gengissveiflur.

Sjálfstæður fljóttandi gjaldmiðill gefur sveigjanlegt raungengi sem hjálpar hagkerfinu að bregðast við ýmis konar hnykkjum en þessi eiginleiki er of dýru verði keyptur. Lækningin sem á að felast í breytilegu gengi verður sjúkdómseinkenni þegar hreyfingar fjármagns á milli landa fara að valda miklum gengissveiflum án þess að breytingar hafi orðið í starfsemi fyrirtækja, atvinnustigi, aflabrögðum, eða innlendri eftirspurn. Peningakerfið er þá farið að valda sveiflum í raunhagkerfinu í stað þess að hjálpa til í kjölfar raunskella (t.d. minni sjávaraflla). Þessar miklu sveiflur valda breytilegri og of hárrí verðbólgu; ótryggu og ófyrirséðu rekstrarumhverfi fyrirtækja; fákeppni innanlands; og fábreyttum útflutningi. Þær eru hemill á atvinnulíf. Heimili þurfa að greiða háa vexti; þau standa frammi fyrir síbreytilegu verðlagi á vörum og þjónustu; og þau þurfa að verja tíma í að spá fyrir um gengi helstu gjaldmiðla. Ekki er því æskilegt að halda áfram til lengdar með kerfi fljóttandi krónu nema önnur sjónarmið, t.d. í landbúnaðar- eða sjávarútvegsmálum, og sveiflujöfnun vegna sveigjanlegs raungengis réttlæti slíkt.

Fast gengi – ERM II

Tvíhliða tenging felur í sér að gengi tveggja gjaldmiðla, t.d. krónu og evru, er fest af seðlabönkum beggja landanna sem vinna saman við að verja gengið. Evrópusambandið býður upp á slíka tengingu við evru og er hún kölluð ERM II. Þetta er það fyrirkomulag sem Danir hafa valið sér. Seðlabankarnir leyfa genginu að sveiflast innan ákveðinna marka. Ótakmörkuð inngríp seðlabankanna eru leyfð svo fremi sem verðstöðugleika á Evrópusvæðinu er ekki ógnað.

Í reynd hefur tenging lítils gjaldmiðils, eins og krónunnar, og mun stærri gjaldmiðils, t.d. evru, það í för með sér að vextir í krónum þurfa að fylgja evruvöxtum og þurfa einnig yfirleitt að vera aðeins hærri. Sveiflur á alþjóðafjármálamörkuðum og áhættufælni fjárfesta getur síðan haft í för með sér að vaxtabilið vaxi, eins og gerst hefur í Danmörku undanfarið.

Með stuðningi evrópska seðlabankans þá er þessi kostur mögulegur en hann er háður aðild að Evrópusambandinu og því að viðkomandi ríki stefni að upptöku evru. Krónan getur þannig lifað í skjóli evrópska seðlabankans og gegnt hlutverki sínu betur en þegar hún flýtur ein síns liðs. Hins vegar er ekki líklegt að Íslendingar gætu farið inn í ERM II kerfið án þess að taka síðar upp evru. Sá kostur stendur sennilega ekki til boða að hafa krónuna áfram innan ESB, eins og Svíar hafa gert, en slíkt gæti þó verið samningsmarkmið.

Kostir

Öruggt fastgengiskerfi sem gefur alla kosti slíkra kerfa í formi lágrar verðbólgu, stöðugs gengis og lágra vaxta. Einnig finnst sumum kostur að hafa eigin seðla og mynt sem eru tákn um sjálfstæði þjóðar. Einnig gefur þetta kerfi möguleika á að setja gengið á flot síðar meir ef sérstakar aðstæður skapast.

Ókostir

Vextir á Íslandi yrðu væntanlega hærri en á evrusvæðinu – þátttaka í sameiginlegri mynt gæfi lægri vexti. Dæmi um lönd í ERM II: Grikkland frá 1999 til 2001 þegar landið tók upp evru; Eistland, Litháen og Slóvenía síðan í júní 2004; Kýpur og Malta frá maí 2005 fram á þetta ár þegar löndin tóku upp evru; Lettland frá maí 2005; og Slóvakía frá nóvember 2005.

Samantekt

Þátttaka í ERM II er forleikur evrunnar, ekki sjálfstæður möguleiki innan ESB. En um leið og krónan væri komin inn í ERM II mætti búast við mun meiri stöðugleika gengisins.

Evra sem sameiginlegur gjaldmiðill

Með aðild að Evrópusambandinu og upptöku evru sem gjaldmiðils væri komið á traustu fastgengiskerfi gagnvart ríkjum sambandsins. Hins vegar yrðu áfram gengissveiflur gagnvart öðrum myntum, svo sem pundi og dollar.

Kostir

Minni gengisáhætta

Öll áætlanagerð auðveldari fyrir bæði innlend fyrirtæki sem hyggja á útflutning, nota innflutt aðföng eða keppa við innflutning og erlend fyrirtæki sem vilja hasla sér völl hér á landi. Þetta veldur því að innlend fyrirtæki njóta ekki jafnmikillar verndar gegn erlendri samkeppni á innanlandsmarkaði og þegar gengi er fljótandi. Minni gengisáhætta dregur þannig úr fákeppni innanlands. Jafnframt verður útflutningur öflugri.

Aukið traust á efnahagslífinu

Væntingar um að Ísland verði ESB ríki innan fárra ára og taki upp evru mun efla traust erlendra fjárfesta á landinu. Verð skuldabréfa mun hækka og vextir geta lækkað, aðgengi íslenskra fyrirtækja að erlendu lánsfé mun líklega batna fyrr en ella.

Lægri vextir og verðtrygging að mestu afnumin

Öll gengisáhætta er nú sögunni við kaup og sölu skuldabréfa innan evrusvæðisins. Þess vegna mun verða sameining fjármálamarkaða og vextir hér á landi færast nær vöxtum á evrusvæðinu.

Eftir sem áður mun áhætta sem tengist einstökum lántakendum hafa áhrif á vexti, t.d. getur ríkissjóður Íslands þurft að greiða hærri vexti en ríkissjóðir margra evrulanda.

Trúverðugleiki evrópska seðlabankans í baráttu við verðbólgu gerir verðtryggingu óþarfa.

Aukinn stöðugleiki fjármálakerfisins

Eftir upptöku evru og aðild að Evrópusambandinu þá verður seðlabanki Evrópu í raun bakhjarl viðskiptabanka hér á landi. Minni hætta verður þá á því að þeir lendi í lausafjárvandráðum en hins vegar lendir gjaldþrot banka (neikvætt eigið fé) ávallt á heimalandinu.

Innlendir fjármálamarkaðir munu sameinast markaði Evrópuríkjanna og þá verður auðveldara að fá erlenda aðila til þess að leggja til hlutafé í innlend fyrirtæki. Einnig verður sala skuldabréfa greiðari. Lífeyrissjóðir, einstaklingar og stofnanir geta nú einnig fjárfest erlendis án þess að taka á sig gengisáhættu.

Minni viðskiptakostnaður

Minni viðskiptakostnaður fyrir fyrirtæki og einstaklinga vegna viðskipta, fjármagnshreyfinga og ferðalaga innan Evrópu.

Aukin viðskipti við evrulöndin

Sameiginlegur gjaldmiðill verður til þess að viðskipti á milli landa aukast. Þótt erfitt sé að meta nákvæmlega hver þessi áhrif eru þá er ljóst að þau eru nokkur, jafnvel mjög mikil.

Ókostir

Ósveigjanlegt raungengi

Með því að taka upp evru þá er ekki lengur unnt að láta (nafn) gengisbreytingar hjálpa hagkerfinu að ná jafnvægi. Gengislækkarnir geta ekki bætt samkeppnisstöðu þegar illa árar og gengishækkarnir hafa ekki þau áhrif að minnka eftirspurn innanlands. Þetta getur skapað hættu á viðvarandi atvinnuleysi. Samt sýnir reynsla Dana, Finna og Íra að svo þarf alls ekki að vera. Hátt atvinnuleysi í Þýskalandi, Frakklandi og á Ítalíu orsakast einkum af stofnunum vinnumarkaðar í þessum löndum og þær eiga sér ekki rætur í lögum og reglum ESB.

Hagfræðingurinn Robert Mundell hélt því fram árið 1961 að til þess að tvö landssvæði tækju upp sameiginlegan gjaldmiðil þá þyrfti a.m.k. einu eftirfarandi skilyrða að vera fullnægt: 1) samhverf hagsveifla, 2) vinnuafli flytjanlegt á milli svæðanna, 3) laun sveigjanleg svo atvinnuleysi skapist ekki þótt skilyrði 1) og 2) haldi ekki. Lengst af hefur hagsveifla Íslands og evruríkjanna ekki verið samhverf vegna mikilvægis sjávarútvegs hér á landi. Einnig var lengi unnt að halda því fram að vinnuafli væri ekki nægilega hreyfanlegt á milli landa og laun ekki nægjanlega sveigjanleg. Hins vegar hefur reynsla síðustu ára sýnt að samhverfa hagsveiflu er orðin meiri og hreyfileiki vinnuafli mun meiri vegna flutnings erlends vinnuafli hingað. Þess má geta að Mundell sjálfur er eindreginn fastgengismaður og hefur lagt til að gengi krónunnar sé fest við gengi helstu viðskiptalanda.

Reynsla Evrópuþjóðanna hefur einnig sýnt að hagsveifla einstakra evruríkja verður smám saman líkari, sameiginlegur gjaldmiðill hefur þau áhrif að viðskipti aukast á milli landa og hagsveiflur þeirra verða líkari. Þannig verður þessi ókostur enn veigaminni með tíð og tíma. Vinnumarkaður hér á landi er einstaklega sveigjanlegur og því vel til þess fallinn að við tökum upp evru. Unnt er að auka sveigjanleikann enn frekar í aðdraganda upptöku evru með því t.d. að feta í fótspor Finna og koma upp sveiflujöfnunarsjóði sem fælist í því að launatengd (opinber) gjöld hækkuðu í uppsveiflu og lækkuðu í niðursveiflu þannig að launakostnaður fyrirtækja lækki sjálfkrafa í niðursveiflu til þess að atvinna dragist síður saman.

Samantekt

Þátttaka í ERM II og/eða upptaka evru í kjölfar aðildar að Evrópusambandinu hefði marga kosti í för með sér og myndi bæta hag fyrirtækja og auka velferð þjóðarinnar. Helsti ókostur við slíka þátttöku er hins vegar eftir sem áður að fórnað væri sveigjanleika raungengisins og þeim jákvæðu áhrifum sem það hefur á sveiflujöfnun í hagkerfinu. Hætta á atvinnuleysi ykist.

8. Lokaorð

Við störf nefndar um þróun Evrópumála var leitast við að kanna hagsmuni tengda því að Ísland, sem er hluti af Evrópska efnahagssvæðinu gerðist fullgildur aðili að Evrópusambandinu. Sérstök áhersla var því lögð á að kanna þá þætti Evrópusamvinnu sem standa utan EES. Til afmörkunar viðfangsefnisins var litið til þess að heildarlöggjöf ESB er skipt í 34 flokka og að á grundvelli EES-samningsins hefur Ísland innleitt 22 þeirra. Því til viðbótar á Ísland í viðamiklu samstarfi við ESB á sviði dóms- og innanríkismála á grundvelli Schengen-samningsins, sem Ísland er fullgildur aðili að. Út af standa því eftirfarandi 11 flokkar löggjafar; landbúnaðar- og byggðastefna, skattamál, gjaldmiðils- og efnahagssamstarf, uppbyggingarstyrkir, réttarvarsla og grundvallarréttindi, tollabandalag, utanríkistengsl, utanríkis-, öryggis- og varnarmál, fjárhagslegt eftirlit, framlagsmál og ákvæði um stofnanir ESB.

Rétt er að taka fram að þó kaflar löggjafar falli undir EES-samninginn þýðir það ekki að þeir séu sjálfkrafa leiddir í lög hér á landi. Til að svo sé þarf efni þeirra að heyra undir ákvæði og markmið EES-samningsins. Því er ekki hægt að útiloka að innganga Íslands í ESB hefði í för með sér breytingar á fleiri sviðum en talin eru hér að ofan, t.d. á sviði félagsmála. Þá er mikilvægi þeirra kafla sem hér eru taldi mismikið. Af þeim köflum sem hér eru raktir eru landbúnaður og byggðastefna, sjávarútvegur, sem og gjaldmiðils- og efnahagssamstarf þeir þættir sem almennt eru taldir skipta mestu fyrir íslenska hagsmuni.

Ljóst er að skiptar skoðanir eru meðal þjóðarinnar um aðild að Evrópusambandinu og kom sú staðreynd berlega í ljós í störfum nefndarinnar. Samhljómur er þó meðal nefndarmanna um að nauðsynlegt sé að halda áfram umræðum um kosti og galla Evrópusambandsaðildar fyrir íslenskt samfélag á opinn og lýðræðislegan hátt.

Hafa verður í huga að starfstími nefndarinnar varð mun styttri en til stóð vegna stjórnarskipta og Alþingiskosninga sem boðað hefur verið til þann 25. apríl næstkomandi, rúmum tveimur árum áður en reglulegu kjörtímabili átti að ljúka. Nefndin telur því að næsta ríkisstjórn ætti að leitast við að tryggja áframhaldandi umræðu um efni og málsmeðferð tengdum aðild Íslands að Evrópusambandinu.

Ekki reyndist unnt að komast að sameiginlegri niðurstöðu allra nefndarmanna. Var því farin sú leið að bjóða aðilum að útskýra sína afstöðu í sérálitum sem hér fylgja á eftir.

9. Sérálit

Sérálit Framsóknarflokks

Bókun

Nefnd forsætisráðherra um þróun Evrópumála hefur á undanförunum mánuðum, í samræmi við erindisbréf, fjallað um hvernig hagsmunum Íslendinga verði best borgið í framtíðinni gagnvart Evrópusambandinu, fylgst með þróun mála í Evrópu, lagt mat á breytingar út frá hagsmunum Íslendinga og kallað eftir hagsmunamati frá samtökum og fyrirtækjum.

Í samræmi við niðurstöðu flokksþings Framsóknarflokksins í janúar 2009, telur undirrituð að Ísland eigi að hefja aðildarviðræður við Evrópusambandið á grundvelli samningsumboðs frá Alþingi, sem tryggji hagsmuni almennings og atvinnulífs og þá sérstaklega sjávarútvegs og landbúnaðar. Fullveldi og óskorað forræði Íslendinga yfir auðlindum þjóðarinnar verði grundvallar krafa í þeim viðræðum. Viðræðuferlið verði opið og lýðræðislegt og leiði viðræður til samnings skal íslenska þjóðin taka afstöðu til aðildarsamnings í þjóðaratkvæðagreiðslu í kjölfar upplýstrar umræðu.

Í aðildarviðræðum verði eftirfarandi lagt til grundvallar af hálfu Íslands:

- Skýr og einhliða úrsagnarréttur, sem er þegar viðurkenndur í aðalsáttmála ESB, verði hluti aðildarsamnings.
- Fæðuöryggi þjóðarinnar verði tryggt og viðurkennd nauðsyn á sérstökum ákvæðum vegna fámennis þjóðarinnar.
- Viðurkennt verði að íslenskur landbúnaður sé heimskautilandbúnaður.
- Framleiðsla og úrvinnsla íslenskra búfjárstofna verði tryggð, ásamt sérstöðu og hreinleika íslenskra búfjárstofna.
- Staðfest verði að vegna aðstæðna á Íslandi og fámennis þjóðarinnar hafi Íslendingar varanlegan rétt til að setja lög um forgangsrétt manna með lögheimili og fasta búsetu á Íslandi til að eiga ráðandi hlut í jarðeignum, lóðum, fasteignum og atvinnufyrirtækjum, enda styðjist slík ákvæði við núgildandi reglur á Álandseyjum, Möltu, Azoreyjum og víðar innan ESB.
- Í upphafi viðræðna verði gerður stöðugleikasamningur við evrópska seðlabankann sem tryggji stöðugt gengi íslensku krónunnar þar til Íslendingar taka upp evru.
- Tekið verði tillit til stöðu íslensks efnahagslífs við umbreytingu peninga- og gjaldeyrismála á Íslandi.
- Ákvæði verði um varðstöðu um íslenska þjóðmenningu, þjóðtungu og þjóðhætti á Íslandi. Íslenska verði viðurkennt sem eitt hinna opinberu tungumála ESB.

Þessi helstu samningsmarkmið, sem og önnur sem skilgreind verða í samvinnu hagsmunaaðila og stjórnvalda, með sem víðtækastri samstöðu, verði lögð til grundvallar því umboði sem samninganefnd Íslands fari með í samningaviðræður við Evrópusambandið.

Reykjavík 17. apríl 2009

Fh. Framsóknarflokksins.

Sæunn Stefánsdóttir

Sérálit BSRB

Rétt er að taka fram í upphafi að BSRB hefur ekki tekið afstöðu með eða á móti inngöngu í ESB, en vill fá upplýsta og gagnrýna umræðu um sem flesta þætti er snerta hugsanlega inngöngu í ESB og telja samtökin að þessi skýrsla Evrópunefndarinnar hefði mátt vera gagnlegt innlegg í slíka umræðu.

Það er skoðun BSRB að í skýrslunni skorti umfjöllun um vissa mikilvæga þætti ESB, t.d. um umhverfismál, lýðræði og auðlindir. BSRB hefði að auki viljað fá aukna umfjöllun um almannaþjónustuna og hver vandamál hennar eru innan ESB.

BSRB telur að einn grunnþáttur Lissabon áætlunarinnar af þremur, þ.e. hagvöxtur og samkeppnishæfni hafi haft forgang á hina tvo sem eru félagsleg samþætting og umhverfismál. Áhersla á markaðsvæðingu og innri markað hafi m.ö.o. vikið félagslegum og umhverfisþáttum aftur í forgangsröðina. Ástæður þessa má eflaust rekja til forsögu ESB sem efnahagsbandalags og þess lagagrunns sem byggt er á, en einnig til pólitískra valdahlutfalla í valdastofnunum ESB, þar sem áhrifa nýfrjálshyggju hefur sterklega gætt. Afleiðinga þessa gætir víða, t.d. í framlagningu þjónustutilskipunarinnar, sem hefði skapað glundroða á atvinnumarkaði í Evrópu og fært félagslega ávinninga samtaka launamanna áratugi aftur í tímann ef verkalýðshreyfingu Evrópu og bandamönnum hennar ekki tekist að vinda ofan verstu göllum hennar. BSRB telur því að fylgjast verði náið með innleiðingu þeirrar tilskipunar.

Þessa gætir einnig í skipulagningu almannaðjónustunnar og hvar markalínur eru dregnar milli almannaðjónustu og markaðarins, en rík tilhneiging er innan ESB til að skilgreina almannaðjónustu sem þjónustu á markaði sem falli undir samkeppnisreglur og aðrar reglur innri markaðarins. Að nafninu til a.m.k. er það aðildarríkjum í sjálfsvald sett hvernig þau veita og reka almannaðjónustu, en iðulega er látið á það reyna hvort sú þjónusta sé ekki markaðsþjónusta sem einkaaðilar eigi aðgang að, enda lög og túlkun þeirra oft óljós í þessum efnum. Oft hefur Evrópudómstóllinn því síðasta orðið um hvernig opinberri almannaðjónustu vindur fram innan ESB.

BSRB telur því að stjórnvöld verði að ganga þannig frá málum fyrir hugsanlega inngöngu að skapa sér sem mest svigrúm gagnvart þeim reglum ESB sem taka munu gildi. Það verður t.d. gert þannig hvað varðar opinbera þjónustu að yfirfara lög, skilgreiningar og rekstrarfyrirkomulag og breyta þeim á þann veg að sjálfstæði stjórnvalda til að haga almannaðjónustu í samræmi við eigin stefnu haldist óskert að svo miklu leyti sem lagaramminn leyfir. M.ö.o. að óljós lagaákvæði eða blönduð rekstrarform leiði ekki til þess að almannaðjónusta falli „óvart“ undir markaðslöggjöf ESB og leiði því til markaðsvæðingar almannaðjónustunnar.

BSRB bendir einnig á að verði gengið í ESB og evran tekin upp fylgja því breytingar á möguleikum stjórnvalda til efnahagsstjórnunar og ekki verður hægt að hreyfa við gengisskráningu. Þetta álit kom m.a. fram hjá Joaquin Almunia framkvæmdastjóra („commissioner“) efnahags- og peningamála hjá ESB við heimsókn Evrópunefndarinnar þegar hann minnti á þau lönd innan ESB sem notuðust við evruna en hefðu tapað samkeppnishæfni sinni í kjölfar fjármálakreppunnar. Þau væru bundin af evrunni og gætu ekki lækkað gengið, þannig að helsti möguleikinn til aðlögunar og bæta samkeppnishæfni sína væri hreinlega að lækka laun. Viðbrögð við efnahagssveiflum verða því að mestu leyti bundin við vinnumarkaðinn og ríkisfjármálin. Gangi Ísland í ESB er því hætta á auknu langtímaatvinnuleysi af því stigi sem hingað til hafa ekki verið talið ásættanleg á Íslandi, jafnvel þó íslenskur vinnumarkaður sé sveigjanlegur. Þá er einnig hætta á að aðhald í ríkisfjármálum muni bitna á almannaðjónustunni og velferðarkerfinu sem hefur verið ein

helsta leið til jöfnunar kjara á Íslandi. Hætta er því á auknu misrétti sem afleiðing af inngöngu í ESB.

Sérálit Samfylkingar, ASÍ, SI, SVP, SAF og VÍ

Forgangsverkefni nýrrar ríkisstjórnar er að skilgreina samningsmarkmið og sækja um aðild að ESB

Nefnd forsætisráðherra um þróun Evrópumála hefur á undanförunum mánuðum, í samræmi við erindisbréf, fjallað um hvernig hagsmunum Íslendinga verði best borgið í framtíðinni gagnvart Evrópusambandinu, fylgst með þróun mála í Evrópu, lagt mat á breytingar út frá hagsmunum Íslendinga og kallað eftir hagsmunamati frá samtökum og fyrirtækjum.

Undirritaðir fulltrúar hagsmunasamtaka og stjórn málaflokka í nefndinni eru sammála um að hagsmunum íslensku þjóðarinnar verði best borgið innan ESB og með upptöku evru. Þess vegna viljum við að þegar verði sótt um aðild að ESB og gengið frá aðildarsamningi þar sem heildarhagsmunir þjóðarinnar eru hafðir að leiðarljósi. Þá munu samtök okkar og flokkar taka endanlega afstöðu til þess hvort samningsmarkmið og -skilyrði hafi verið uppfyllt. Um þetta erum við sammála þrátt fyrir að vera fulltrúar stjórn málaflokka og hagsmunasamtaka með margar og ólíkar skoðanir um flest annað.

Við erum sammála um að aðildarsamning á að bera undir þjóðina til samþykktar eða synjunar í þjóðaratkvæðagreiðslu. Þá munum við, eins og aðrir Íslendingar, gera endanlega upp hug okkar um hvort við erum enn sömu skoðunar og fyrr og greiða atkvæði í samræmi við það.

Við erum sammála um að ríkisstjórnin sem tekur við völdum að loknum kosningum 25. apríl eigi að hafa það eitt af sínum forgangsverkefnum að skilgreina samningsmarkmið og sækja um aðild að ESB.

Reykjavík í 17. apríl 2009

Alþýðusamband Íslands

Viðskiptaráð Íslands

Samfylkingin

Innan Samtaka atvinnulífsins eru skiptar skoðanir um aðild að ESB en eftirfarandi aðildarsamtök þeirra eru fylgjandi ofangreindu álitu.

Samtök ferðaþjónustunnar

Samtök iðnaðarins

Samtök verslunar og þjónustu

Séralit fulltrúa Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs

Vinstrihreyfingin – grænt framboð telur nú sem fyrr að hagsmunum Íslands sé best borgið utan Evrópusambandsins, og nefnir þar sérstaklega forræðið yfir auðlindum þjóðarinnar, ekki síst sjávarauðlindinni, of ríka markaðshyggju í stefnumótun sambandsins og þann lýðræðishalla sem íþyngir stjórnkerfi sambandsins.

Sjálfsgagt er þó og brýnt að fram fari opin og lýðræðisleg umræða um samskipti Íslands og sambandsins. Vinstri græn leggja áherslu á að aðild Íslands að ESB eigi að leiða til lykta í þjóðaratkvæðagreiðslu. Flokkurinn telur mikilvægt að fyrirkomulag þjóðaratkvæðagreiðslu fái rækilega umræðu og almenn samstaða náist um lýðræðislega málsmeðferð.

Ennfremur er mikilvægt að þeirri vinnu sem hrundið var af stað með skipan þessarar Evrópunefndar, verði fundinn nýr og markviss farvegur þegar í upphafi nýs kjörtímabils.

Sérálit Sjálfstæðisflokks

Nefnd um þróun Evrópumála hóf störf sumarið 2008 og stóð í upphafi til að hún myndi starfa fram til ársins 2011.

Í starfi sínu hefur nefndin fjallað um mörg þau álitæfni sem uppi eru varðandi tengsl Íslands og Evrópusambandsins og fylgst grannt með þeirri þróun sem á sér stað á vettvangi ESB.

Sökum þess hve skamman tíma nefndin hefur haft til starfa er ljóst að sú skýrsla sem nú liggur fyrir getur einungis talist vera áfangaskýrsla.

Mikilvægt er að strax að loknum kosningum verði vinnu sem þessari haldið áfram með aðkomu allra flokka og hagsmunasamtaka og ljúki því hagsmunamati sem nauðsynlegt er að fari fram á framtíðar fyrirkomulagi samvinnu Íslands og Evrópusambandsins sem og mati á öðrum álitamálum er upp kunna að koma.

Í kjölfar þess er mikilvægt að sátt náist á milli allra stjórnmaflokka um áframhaldandi málsmeðferð.

Helsti kostur þess að taka upp nánara samstarf við Evrópusambandið er að mati flestra sá efnahagslegi stöðugleiki er fælist í að geta tekið upp hinn sameiginlega gjaldmiðil Evrópusambandsins, evruna. Evrópusambandið hefur hins vegar ekki verið til viðræðu til þessa um að önnur ríki taki upp evru án fullrar aðildar að sambandinu. Sú staða virðist hins vegar vera að breytast.

Í nýlegri skýrslu á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er hvatt til að Evrópusambandið slaki verulega á þeim skilyrðum sem sett eru fyrir evruaðild þannig að ríki í Mið- og Austur-Evrópu geti tekið upp evru í stað núverandi gjaldmiðla.

Einnig má nefna að ESB hefur samið við nokkur evrópsk smáríki, San Marino, Vatíkanið og Mónakó, um upptöku evrunnar.

Sjálfstæðisflokkurinn telur að leita eigi eftir samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðin á grundvelli 18. greinar þeirrar efnahagsáætlunar sem unnið er eftir um að stefnt verði að því að íslensk stjórnvöld og IMF vinni að því í sameiningu að í lok áætlunarinnar geti Íslendingar tekið upp evru sem gjaldmiðil.