

**Minnisblað**

**Efni: Yfirferð fjárlagaskrifstofu á kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins vegna aðildarumsókn að ESB.**

**Til: Utanríkismálanefndar**

**Frá: Fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins**

---

Utanríkisráðuneytið hefur lagt fram minnisblað um kostnaðarmat vegna þingsályktunar um aðildarumsókn að ESB. Niðurstaða ráðuneytisins er að beinn kostnaður gæti numið 300 m.kr. og um 100 m.kr. hjá öðrum ráðuneytum. Auk þess tekur utanríkisráðuneytið með þýðingarkostnað sem gæti numið samtals 590 m.kr. Samandregið áætlað utanríkisráðuneytið að þessi kostnaður dreifist þannig á næstu árin (m.kr.):

Ár	2009	2010	2011	2012	Samtals
Annar kostnaður utanríkisráðuneytisins	0	200	100	0	300
Kostnaður hjá öðrum ráðuneytum	0	50	50	0	100
Þýðingarkostnaður	50	180	180	180	590

Utanríkisráðuneytið miðar við að aðildarviðræður gætu hafist t.d. í byrjun næsta árs og þeim verði lokið um mitt ár 2011 og taki því um það bil 18 mánuði.

**Annar kostnaður**

Það sem utanríkisráðuneytið fellir undir annan kostnað í sínu mati má segja að sé í rauninni beinn kostnaður vegna aðildarviðræðna við ESB. Helstu þættir sem eru taldir hafa áhrif á þennan kostnað eru; starfsmannakostnaður, ferðakostnaður, aðkeypt sérfræðipjónusta (innlend og erlend) og tímallengd viðræðna. Utanríkisráðuneytið hefur ekki lagt fram neina skiptingu á þessum kostnaðarþáttum. Í matinu er engin sérstök sundurgreining á kostnaði sem gæti fallið til hjá öðrum ráðuneytum en talið er að það sér fyrst og fremst ferðakostnaður. Mat utanríkisráðuneytisins er því mjög gróft og með mjög miklum skekkjumörkum.

**Starfsmannakostnaður:** Utanríkisráðuneytið áætlað að einungis þurfi að ráða um 3 starfsmenn aukalega til að sinna aðildarviðræðum. Raunar er um að ræða starfsmenn sem eru að störfum hjá ráðuneytinu en eru með tímabundna ráðningarsamninga sem eru að renna út. Áætlað er að um 15-20 manns muni að meðaltali koma að aðildarviðræðunum fyrir hönd íslenskra stjórnvalda og að þegar álagið er mest verði það um 35 manns, flestir frá utanríkisráðuneytinu. Til að mæta þessu gerir utanríkisráðuneytið ráð fyrir því að færa starfsfólk úr öðrum verkefnum en einnig að starfsfólk taki tímabundið á sig meira álag. Fyrirséð er dregið verður saman í vissum verkefnum t.d. vegna þróunaraðstoðar og að það ætti að gera utanríkisráðuneytinu kleift að færa mannskap yfir í aðildarviðræðurnar. Ekki liggur þó fyrir á þessu stigi hvernig ráðuneytið ætlað að gera þetta, þ.e. hvaða verkefni nákvæmlega verða lögð til hliðar til að manna aðildarviðræður. Þá er algjörlega óljóst hvernig önnur ráðuneyti geti sett mannskap í viðræðurnar, hvort að þurfi að ráða fleira af fólki eða hvort það verði líka að einhverju marki hægt með tilfærslum á verkefnum. Einnig skal bent á að í fjárlögum 2010 og 2011 mun utanríkisráðuneytið, eins og önnur ráðuneyti, þurfa að skila umtalsverðum sparnaði

í rekstrarkostnaði vegna áforma um að bæta afkomu ríkissjóðs og koma jafnvægi á ríkisfjármálin. Í kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins er ekki gert ráð fyrir áhrifum af slíkum áframhaldandi samdrætti í rekstri á árinu 2011.

**Ferðakostnaður:** Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utanríkisráðuneytinu miðað við fjölda ferða og má því reikna með miklum skekkjumörkum í þeim lið.

**Sérfræðipjónusta:** Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utanríkisráðuneytinu. Þessi kostnaðarliður getur orðið umtalsverður. Það er þó álitamál eftir því hversu viðtæk samningsmarkmiðin verða og hversu mikið bakland sérfræðinga talin verður þörf á. Mögulegt væri að sækja að einhverju leyti í reynslu og þekkingu hinna Norðurlandanna án mjög verulegs tilkostnaðar og hafa utanríkisráðuneytinu borist tilboð um slíka aðstoð.

**Tímalengd aðildarviðræðna:** Í mati sínu miðar utanríkisráðuneytið við það að aðildarviðræður taki um 18 mánuði. Reynsla annarra þjóða sýnir þó að viðræðurnar gætu tekið skemmi tíma. Norðmenn luku sínum aðildarviðræðum á um það bil einu ári og önnur lönd eins og t.d. Svíar, Austurríkismenn og Finnar þurftu 14 mánuði í viðræður.

Vakin er athygli á að gengisþróun getur haft töluverð áhrif á kostnaðinn og eykur það á óvissuna, sérstaklega í ferðakostnaði og erlendri sérfræðipjónustu.

#### **Þýðingarkostnaður**

Áætlaður þýðingarkostnaður er í raun ekki beinn kostnaður vegna aðildarviðræðnanna sem slíkra. Um þriðjungur af því væru þýðingar á efni sem ESB hefur þegar gefið út en afgangurinn vegna upptöku á nýjum sviðum regluverksins. Það er þó mat utanríkisráðuneytisins að það þurfi að hefja þessa þýðingarvinnu samhliða aðildarviðræðum. Það mat byggir t.d. á samningsrammanum fyrir Króatíu og ESB en þar kemur fram að Króatar eigi að klára allar þýðingar sem fyrst fyrir inngöngu í sambandið. Það skal þó bent á að utanríkisráðuneytið hefur ekki getað bent á neinar almennar reglur hjá ESB um að það verði að vera búið að þýða allt fyrir inngöngu. Hér virðist því vera um að ræða kostnað sem snýr fremur að inngöngu í ESB en að aðildarumsókn. Ef Íslendingar ákveða að ganga í ESB verður að fara í þessa þýðingarvinnu en ef aðild væri hafnað að afloknum viðræðum yrði ekki tilefni til að leggja í þennan þýðingarkostnað.

Utanríkisráðuneytið gerir ráð fyrir að það þurfi að ráða 24 þýðendur til viðbótar og að umfang þýðinga sé samtals um 30 til 50 þúsund blaðsíður.

#### **Upplýsingar fyrir nánara kostnaðarmat**

Eins og utanríkisráðuneytið bendir á í sínu mati er mikil óvissa um hvað aðildarviðræðurnar gætu að lokum kostað. Einn helsti óvissuþátturinn er hvernig eigi að skipuleggja og nálgast aðildarviðræður. Ódýrasta nálgunin væri einföld umsókn þar sem ekki væri lögð mikil áhersla á samningsmarkmið og samningsviðræður. Hinn póllinn væri að farið væri í aðildarviðræður með mjög viðtæk samningsmarkmið þar sem fátt væri undanskilið og að þau væru undirbyggð með mjög mikilli sérfræðilegri greiningu, erlendri ráðgjöf og virku baklandi. Það er að stórum hluta pólitísk álitamál hvar umfang aðildarviðræðna væri staðsett á þennan mælikvarða gagnvart kostnaðarmatinu. Lausleg skoðun bendir til að kostnaðurinn gæti orðið umtalsvert meiri miðað við að meiri þungi verði lagður í viðræðurnar. Vegna þessara álitamála og óvissuþátta og þar sem afar lítil greining á hugsanlegri framkvæmd aðildar-

viðræðna hefur farið fram á þessu stigi hjá utanríkisráðuneytinu liggja ekki fyrir nægilegar upplýsingar til að hægt sé að setja fram viðhlítandi kostnaðarmat. Til þess þyrfti að fá frekari svör um m.a. eftirfarandi atriði:

- **Starfsmannakostnaður.** Gera þyrfti nánari greiningu á því hversu margir hópar (og hversu margir starfsmenn) mundu verða settir saman í sambandi við aðildarviðræður. Þá vantar upplýsingar um hvernig ráðuneytin (sérstaklega utanríkisráðuneytið) geta mætt auknu álagi vegna aðildarviðræðna, hvort þurfi að ráða inn nýtt fólk eða hvort það sé svigrúm til leggja önnur verkefni til hliðar. Einnig þarf að skoða hvort einhver dýr starfskraftur yrði sérstaklega ráðinn til að stýra aðildarumræðum eða tilteknum málefnasviðum fyrir Íslands hönd.
- **Ferðakostnaður.** Upplýsingar vantar um hversu oft og hversu margir þurfa að ferðast t.d. til Brussel vegna aðildarviðræðna. Athuga mætti hvort ESB gæti gefið upp einhvern mælikvarða á það og skoða reynslu annarra þjóða.
- **Aðkeypt sérfræðiþjónusta.** Upplýsingar vantar um hversu mikla sérfræðiþjónustu þarf að kaupa. Einnig þyrfti að kanna betur verð við kaup á slíkri sérfræðiþjónustu. Hvort þurfi mikið af erlendri ráðgjöf eða hvort að innlend sérfræðiráðgjöf dugi að mestu. Hvaða skýrslur og talnaefni þurfi að láta framleiða ofl. Kanna þyrfti betur möguleika á því að fá upplýsingar og ráðleggingar frá t.d. embættismönnum hjá hinum Norðurlöndunum.
- **Reynsla annarra þjóða.** Það þyrfti að kanna nánar umfang og kostnað við aðildarviðræður hjá öðum þjóðum. Mætti t.d. kanna það hjá Möltu og Króatíu. Nota mætti viðmið úr þeirra reynslu til að kostnaðarmeta aðildarviðræður íslendingar við ESB.

### **Niðurstaða**

Helstu óvissuþættir í kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins eru starfsmannakostnaður, ferðakostnaður og hversu mikill þungi verði lagður í undirbúning og framgang aðildarviðræðna. Óljóst er hvort að utanríkisráðuneytið geti látið hluta af starfsfólki sínu leggja verkefni til hliðar til að sinna aðildarviðræðum. Sérstaklega á það við um þegar álagið verður sem mest. Starfsmenn utanríkisráðuneytisins þyrftu að vera reiðbúnir til að taka á sig mjög mikið aukið álag til að það gæti gengið eftir. Mjög mikinn fjárhagsaga þyrfti til kostnaðarmatið gæti staðist. Takmarka þyrfti mjög ferðakostnað og aðkeypta sérfræðiþjónustu í kostnaðaráætluninni og stilla í hóf undirbúningsvinnu vegna samningsmarkmiða. Afmarka þyrfti betur umfang aðildarviðræðna og greina niður í áfanga og verkefni ef leggja ætti nákvæmara mat á kostnaðinn sem af þeim gætu leitt.