

## Svar

utanríkisráðherra við fyrirspurn Ragnheiðar E. Árnadóttur um kostnað við aðildarumsóknarferlið að Evrópusambandinu.

Í upphafi er rétt að taka fram að kostnaður við aðildarumsóknarferlið er sá kostnaður sem fellur til vegna ákvörðunar Alþingis um að sækja um aðild að Evrópusambandinu (ESB), hefja samningaviðræður og ljúka þeim. Undir það fellur ekki kostnaður sem kann að leiða af eiginlegri aðild. svo sem framlög til ESB, nauðsynlegar breytingar í stjórnsýslunni, aðlögun tölvukerfa o.s.frv. Slíkir þættir kalla á nánari skoðun sem eingöngu getur byggst á nákvæmri greiningu á löggjöf ESB, nánari skilgreiningu samningsmarkmiða Íslands í einstökum samningsköflum, frekari viðræðum við sambandið og endanlegri samningsniðurstöðu. Útgjöld vegna upplýsingamála voru ekki hluti þeirrar kostnaðaráætlunar sem lögð var fyrir utanríkismálanefnd, þegar tillaga til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, 38. mál 137. löggjafarþings, var þar til umfjöllunar. Stofnaður hefur verið sérstakur vinnuhópur undir utanríkismálanefnd Alþingis sem fjallar um fyrirkomulag upplýsingamála í aðildarferlinu.

1. *Liggur fyrir nákvæmari kostnaðaráætlun um aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu en fylgdi með nefndaráliti um þingsályktunartillögu utanríkisráðherra um málið (fskj. IV með þskj. 249, 38. máli 137. löggjafarþings)? Ef ekki, hvenær mun sundurliðuð áætlun liggja fyrir? Hvað er búið að gera til þess að gera matið á kostnaðinum nákvæmara og minnka skekkjumörkin, sbr. athugasemdir fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um kostnaðarmat utanríkisráðuneytis (fskj. V með sama þingskjali)?*

Já, nákvæmari kostnaðaráætlun liggur nú fyrir. Ráðuneytið hefur með margvíslegum hætti stuðlað að því að gera kostnaðarmat nákvæmara, minnkað skekkjumörk og þannig styrkt líkur á að upphafleg áætlun haldist miðað við almennar forsendur um tímalengd og framvindu aðildarviðræðna, sem gefnar voru í fylgiskjali IV með þskj. 249 í 38. máli á 137. löggjafarþingi.

Í fyrsta lagi var gerð kostnaðaráætlun um fjárveitingar vegna aðildarferlisins fyrir árið 2009 og voru útgjöld innan ramma hennar.

Í öðru lagi var gerð nákvæm kostnaðaráætlun á grunni fjárheimilda fyrir árið 2010. Í henni er gert ráð fyrir að ferðakostnaður nemi 158 millj. kr., ráðgjafar- og starfsmannakostnaður 67 millj. kr. og annar kostnaður 25 millj. kr. en með honum er t.d. átt við tölvukerfi, fundakostnað, húsaleigu, tæki, búnað, túlkun ofl. Þessi áætlun hefur staðist miðað við útgjöld á fyrsta ársfjórðungi ársins og á þessari stundu bendir ekkert til annars en kostnaður verði innan fjárheimilda.

Í þriðja lagi hefur mælikvarði reynslunnar nú verið lagður á áætlanir ráðuneytisins um að mæta álagstoppum vegna umsóknarinnar innan stjórnsýslunnar með því að hliðra tímabundið til öðrum verkefnum og byggja á auknu vinnuframlagi lykilstarfsmanna. Hér er vísað til umfangsmikillar og tímafrekrar vinnu við að útbúa upplýsingar vegna spurningalista framkvæmdastjórnar ESB í aðdraganda skýrslu hennar um Ísland sem samþykkt var 24. febrúar.

Mat ráðuneytisins á kostnaði vegna þessa og hvernig honum yrði mætt með tímabundnum aðgerðum stóðst. Deila má um hversu sanngarnt er að gera slíkar kröfur, þó tímabundnar séu, til starfsmanna stjórnáslunnar, en af miklum áhuga, elju og förnfýsi öxluðu þeir verkefnið og hlutu einróma lof fyrir vandaða vinnu, hér heima fyrir sem erlendis af hálfu ESB og aðildarríkja þess. Þegar aðrir álagstoppar bresta á síðar í ferlinu, aðallega vegna rýnivinnu og samninga um einstaka kafla samningsins, má því gera ráð fyrir að með sama hætti verði hægt að mæta tímabundnu auknu álagi í góðri samvinnu við starfsmenn, án þess að farið sé út fyrir fjárhagsramma. Reynslan af því hvernig miklum álagstoppum hefur verið mætt í aðildarferlinu treystir því grunn kostnaðaráætlunar ráðuneytisins umtalsvert. Sá varnagli er þó sleginn að gert er ráð fyrir að almennar forsendur vegna tímalengdar og flækjustigs samninga haldist.

Í fjórða lagi hefur áætlun ráðuneytisins varðandi kostnað vegna rýnivinnu og samningaviðræðna verið yfirfarin miðað við þær almennu forsendur sem gefnar voru. Að þeim uppfylltum er það mat ráðuneytisins að áætlunin standist.

Í fimmta lagi hefur vinna verið lögð í að greina hversu mikið umfang þýðinga verður, til að auðvelda gerð ítarlegri áætlana um kostnað á því sviði. Eins og greint var frá strax í upphafi umsóknarferlisins er það mat ekki auðvelt. Áhöld eru um þýðingakvöð á sumum hlutum regluverks ESB, einkum þeim eldri og öðrum sem varða Ísland ekki beinlínis. Haldi hinar almennu forsendur, telur ráðuneytið að mest óvissa ríki um þýðingakostnað. Á þessu stigi telur ráðuneytið varlegast að ætla að hann kunni að hækka. Vonir standa til að framlög af hálfu ESB samkvæmt uppfærðri reglugerð ESB nr. 1085/2006 um aðstoð í aðdraganda aðildar (Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)) mæti því að umtalsverðum hluta.

Í sjötta lagi á ráðuneytið í samskiptum við ESB um að hluti rýnivinnunnar fari fram hér á landi sem mundi lækka ferðakostnað nokkuð. Sá varnagli er sleginn að endanleg niðurstaða er ekki fengin hvað þetta varðar.

Í sjöunda lagi hefur ráðuneytið þekkt boð einstakra ríkja um að tiltekin sérfræðivinna verði unnin af sérhæfðum starfsmönnum þeirra þótt enn sé eftir að útfæra það nánar. Í öllu ferlinu mun ráðuneytið kappkosta að reiða sig á sérfræðiþekkingu og ráðgjöf frá aðildarríkjum ESB en kostnaður við slíka vinnu er að verulegu leyti greiddur úr áðurnefndum stuðningssjóði, IPA.

Í lokin er rétt að geta þess að ráðuneytið hefur í allri nálgun sinni áréttað að eðli umsóknarferlisins er þannig háttað að erfitt er að sjá nákvæmlega fyrir heildarkostnað vegna einstakra þátta þess. Mun hann m.a. velta á því hvernig viðræður þróast, hve langan tíma þær taka og hve flóknar þær kunna að verða, sbr. almennar forsendur í upphaflegri áætlun. Taki samningar um einstaka kafla til að mynda lengri tíma mun kostnaður við þá aukast í hlutfalli við það. Að undanskildum almennum athugasemdum um gengisþróun er sá varnagli einnig sleginn í kostnaðarmati fjármálaráðuneytisins að ef farið væri í aðildarviðræður með „mjög víðtæk samningsmarkmið þar sem fátt væri undanskilið og þau væru undirbyggð af mjög mikilli sérfræðilegri greiningu, erlendri ráðgjöf og virku baklandi“ gæti kostnaðurinn orðið umtalsvert meiri en gert er ráð fyrir í áætlun ráðuneytisins.

*2. Hefur ráðherra tekið afstöðu til þess pólitíska álitamáls sem skipulag og nálgun aðildarviðræðnanna er, sbr. athugasemdir fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, og tekið tillit til þess að kostnaðurinn gæti orðið umtalsvert meiri ef flókið og erfitt reynist að ná fram samningsmarkmiðum stjórnvalda?*

Í samræmi við niðurstöðu meiri hluta utanríkismálanefndar tók ráðuneytið strax afstöðu til „þess pólitíska álitamáls sem skipulag og nálgun aðildarviðræðnanna er“ sem reifað er í

fskj. V með þskj. 249 í 38. mál 137. löggjafarþings. Hún fólst í því að fara leið víðtækra samningsmarkmiða sem byggjast á greiningu, innlendra og erlendra ráðgjöf og virku baklandi. Á þeirri afstöðu grundvallaðist kostnaðaráætlun ráðuneytisins. Það er þó þannig að Alþingi hefur mikilvægu hlutverki að gegna í viðræðuferlinu, sbr. nefndarálit meiri hluta utanríkisráðgjafar- og fyrrgreindu þingskjali. Ekki er útilokað að það telji til að mynda nauðsynlegt að utanríkisráðherra greini hluti enn betur eða að leita beri yfirgrípsmeiri sérfræðiaðstoðar en ráðherra hefur lagt upp með í einstökum málum og rúmast innan fyrirbyggjandi kostnaðaráætlana. Þar sem ráðherra hefur lagt sig í framkróka um gott og náð samstarf við þingið í þessu stóra hagsmunamáli mun hann áfram leitast við að taka ríkt tillit til slíkra óska Alþingis í aðildarviðræðunum. Loku er ekki fyrir það skotið að kostnaður kunni að aukast af þeim sökum.

3. *Hversu mikill kostnaður féll til árið 2009 og hversu mikill hefur hann verið til þessa árið 2010? Hvernig er gjaldfært á þennan lið og hvernig sundurliðast kostnaðurinn?*

Bókfærður kostnaður vegna aðildarumsóknarferlisins er 6,8 millj. kr. á árinu 2009 og 10 millj. kr. það sem af er árinu 2010. Gjaldfært er á þennan lið samkvæmt hefðbundnum tegundalykli ríkisbókhalds. Auk tegundasundurliðunar er liðnum skipt í tvö viðfangsefni, annars vegar vegna kostnaðar utanríkisráðuneytisins og hins vegar vegna kostnaðar annarra ráðuneyta.

4. *Er búið að áætla heildarkostnað íslenska ríkisins af umsóknarferlinu umfram það sem áætlað var um kostnað ráðuneytanna í kostnaðaráætluninni með þingsályktunartillöggunni? Ef ekki, hvers vegna hefur það ekki verið gert? Stendur slík áætlanagerð yfir, og ef svo er, hvenær mun hún liggja fyrir?*

Vísað er til formála og svars við 1. lið fyrirspurnarinnar.

5. *Er búið að áætla ferðakostnað allra ríkisstarfsmanna sem beinlínis er vegna aðildarumsóknarinnar, t.d. starfsmanna ríkisstofnana, alþingismanna og starfsmanna Alþingis?*

Af sjálfri grundvallarreglunni um þrískiptingu valdsins leiðir augljóslega að framkvæmdarvaldið svarar ekki fyrir löggjafann og verður fyrirspurnum um starfsemi Alþingis því ekki svarað af utanríkisráðuneytinu. Um áætlaðan ferðakostnað fyrir árið 2010 sem tengist aðildarviðræðum vísast að öðru leyti til svars við 1. lið fyrirspurnarinnar. Ekkert bendir til að áætlaður ferðakostnaður fyrir árin 2010 og 2011 hækki frá þeim áætlunum sem lagðar voru fyrir utanríkisráðuneytinu. Rétt er þó að gera þann almenna fyrirvara að áætlanir geta breyst út frá breyttum og ófyrirsjáanlegum aðstæðum.

6. *Eru ferðir ráðherra til funda með fulltrúum EES/ESB-ríkja vegna aðildarumsóknar og aðildarviðræðna áætlaðar í kostnaðinum?*

Nei, slíkar ferðir ráðherra eru ekki hluti áætlaðs kostnaðar. Í þessu samhengi er rétt að upplýsa fyrirspyrjanda um að enginn ráðherra, utan utanríkisráðherra, hefur farið sérstaka ferð til útlanda eingöngu vegna aðildarumsóknarinnar. Fundur forsætisráðherra og framkvæmdastjóra ESB í Brussel 4. febrúar sl. snerist að verulegu leyti um önnur málefni, eins og ráðherra fór ítarlega yfir á fundi með utanríkisráðuneytinu 1. mars sl. Eina ferð utanríkisráðherra sem einvörðungu laut að aðildarumsókninni var greidd af ferðafé ráðherra. Sama gildir um aðrar ferðir sem farnar verða í þeim tilgangi. Ráðherra kappkostar að reka erindi sem umsóknina varða í tengslum við aðrar ferðir, svo sem fundi EES-ráðsins, Eystrasaltsráðsins, utanríkisráðherrafundi Norðurlandanna og NB8-ríkjanna, fundi Atlantshafsbanda-

lagsins, Sameinuðu þjóðanna og fundi vegna Icesave-deilunnar. Ef þörf krefur verða aðrar ferðir skornar niður á móti.

*7. Hvað er gert ráð fyrir mörgum utanlandsferðum utanríkisráðherra og annarra ráðherra á þessu ári vegna aðildarumsóknarinnar?*

Ráðherra hefur lagt áherslu á gott samstarf við utanríkismálanefnd og gerir henni jafnharðan grein fyrir ferðum sínum. Engin ferð hefur á þessu ári verið farin gagnert vegna aðildarumsóknarinnar heldur hefur megingiltangur þeirra verið annar, einkum Icesave. Á þessu ári má gera ráð fyrir 2–4 ferðum sem einvörðungu lúta að umsókninni. Ráðherra er ekki kunnugt um að aðrir ráðherrar fyrirhugi sérstök ferðalög vegna umsóknarinnar.

*8. Er haldið utan um allan kostnað sem fellur til vegna aðildarumsóknarinnar þannig að hann sé öllum sýnilegur í bókhaldi ríkisins? Ef ekki, hyggst ráðherra beita sér fyrir því að slíku verklagi verði komið á?*

Já, haldið er utan um allan kostnað í bókhaldi ráðuneytisins með tegunda- og viðfangslyklum.

*9. Hver er áætlaður kostnaður við breytingar á stofnanakerfinu, t.d. á landbúnaðarstofnunum?*

Utanríkisráðherra hefur þegar svarað fyrirspurn um þetta mál á Alþingi sbr. þingmál nr. 377 á yfirstandandi löggjafarþingi.

Eins og getið er um í formála að þessu svari er ljóst að ef til aðildar Íslands að ESB kemur, mun hún kalla á stjórnslubreytingar. Frekari greining á umfangi og eðli þeirra breytinga verður gerð þegar aðildarviðræðum vindur fram, einkum að lokinni svokallaðri rýnivinnu. Samningatæknilegar ástæður liggja því einnig til grundvallar að ráðherra geldur varhug við því að handhafar framkvæmdarvaldsins eða einstakir alþingismenn gefi sér að breytingar, t.d. á sviði stofnanakerfis landbúnaðarins, verði algjörlega á grundvelli forsendna sem lesa má úr skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um Ísland frá 24. febrúar. Slíka afstöðu mætti skilja með þeim hætti að Íslendingar féllust fyrir fram á það fyrirkomulag sem þar er dregið upp. Af sjálfu leiðir að slíkt er ekki til þess fallið að styrkja samningsstöðu Íslands.

Rétt er að geta þess að við síðustu stækkanir ESB hefur kostnaður nýrra aðildarríkja vegna stjórnslubreytinga að hluta til verið greiddur af ESB. Ráðherra hefur gert grein fyrir slíkum stuðningi í utanríkismálanefnd og á Alþingi, sbr. 29. mál og 118. mál á yfirstandandi löggjafarþingi.

*10. Hver er áætlaður kostnaður Hagstofu Íslands vegna kröfu um að hún haldi utan um hagtolur landbúnaðarins í stað Búnaðarsambands Íslands?*

EES-samningurinn gerir kröfu til Íslands um skil á landbúnaðarhagtolum, þar sem Ísland hefur með honum tekið yfir allar megingerðir ESB er varða hagskýrslugerð í landbúnaði. Helsta undantekningin er reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1165/2008 er varðar bústofna og kjöt. Óvissa hefur ríkt um framkvæmd skuldbindinganna af Íslands hálfu. Athugasemdir hafa verið gerðar við framkvæmd Íslands af hálfu viðeigandi stofnana ESB, síðast í nóvember sl. Verði af aðild munu Íslendingar naumast komast hjá því að standa skil á viðeigandi hagtolum. Nú sinna Hagstofa Íslands og Hagþjónusta landbúnaðarins hagskýrslugerð á sviði landbúnaðar. Verði af aðild væri æskilegt að huga að framtíðarskipulagi þeirra verkefna.

Um þessar mundir fer fram greining á núverandi fyrirkomulagi á söfnun tölfraðilegra upplýsinga af framangreindu tagi og áætlunargerð um hvernig hentugast yrði að standa á þeim skil. Að henni lokinni ætti að verða mögulegt að áætla kostnaðinn af nákvæmni.

11. *Eru væntanlegar fleiri slíkar kostnaðarsamar breytingar sem beinlínis stafa af aðildarumsókninni hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins? Efsvo er, hverjar eru þær og hversu mikill er kostnaðurinn áætlaður?*

Vísað er til svars við 9. lið fyrirspurnarinnar.

12. *Af hverju var þessi kostnaður ekki nefndur í kostnaðaráætluninni með þingsályktunartillögu utanríkisráðherra? Hafði ráðherra vitneskju um þennan hugsanlega kostnað við aðildarumsóknina?*

Fyrirspyrjanda er bent á skýrar forsendur af hálfu ráðuneytisins í fylgiskjali IV með þskj. 249 í 38. mál 137. löggjafarþings sem byggðar voru á jafn skýrum óskum utanríkismálanefndar um áætlun á kostnaði vegna *ferils* umsóknar. Sami skilningur kemur jafnframt fram í álitum fjármálaráðuneytisins í fylgiskjali V með sama þingskjali.

Í umræðum við utanríkismálanefnd var reifað að aðild gæti haft í för með sér kostnað, m.a. vegna þátta sem fjallað er um í sumum framangreindra svara. Ráðherra hefur ítrekað sagt að sá kostnaður kunni að verða umtalsverður. Sömuleiðis hefur hann og ráðuneytið við ýmis tækifæri lýst þeirri skoðun að trauðla sé hægt að útfæra hann eða áætla með ítarlegum hætti fyrir en samningum sélokið og fyllilega ljóst í hverju breytingar munu felast. Brýnt er að alþingismenn og aðrir sem samningaviðræðum tengjast, gefi sér ekki fyrir fram niðurstöðu með þeim hætti að það torveldi að ná sem bestri niðurstöðu út frá hagsmunum og markmiðum Íslands.

