

Tillaga til þingsályktunar

um eftirlit Ríkisendurskoðunar með kostnaði við umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu.

Flm.: Einar K. Guðfinnsson, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ólöf Nordal, Ásbjörn Óttarsson, Sigurður Kári Kristjánsson, Jón Gunnarsson, Unnur Brá Konráðsdóttir, Kristján Þór Júlíusson, Árni Johnsen, Atli Gíslason, Björn Valur Gíslason, Ásmundur Einar Daðason, Sigmundur Ernir Rúnarsson, Gunnar Bragi Sveinsson.

Alþingi ályktar að fela Ríkisendurskoðun að hafa reglulegt eftirlit með kostnaði við umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og birta upplýsingar um þann kostnað ársfjórðungslega.

Greinargerð.

Hinn 16. júlí árið 2009 var samþykkt þingsályktunartillaga á Alþingi um „að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning.“ Frá þeim tíma hefur verið unnið í samræmi við tillöguna. Svokölluð rýnivinna stendur nú yfir og má búast við að eiginlegar samningaviðræður hefjist á þessu ári.

Eðlilega fellur til kostnaður vegna aðildarumsóknarinnar. Fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins mat á sínum tíma að þessi kostnaður yrði um 1 milljarður kr., sem félli til á árunum 2009–2012. Þar af yrði þýðingarkostnaður tæpar 600 millj. kr. Stærstu kostnaðarliðirnir yrðu á árunum 2010 og 2011. Sjá fylgiskjal, Yfirferð fjárlagaskrifstofu á kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins vegna aðildarumsóknar að ESB.

Í fjárlögum yfirstandandi árs er fjárlagaliður 03-190-1.32, Umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu, með fjárveitingu sem nemur 150 millj. kr., en ekki er að finna samsvarandi fjárlagaliði í einstökum ráðuneytum. Er þó vitað að verulegur kostnaður fellur til í öllum ráðuneytum og mörgum undirstofnunum þeirra vegna aðildarumsóknarinnar.

Gagnrýnt hefur verið að erfitt sé að afla greinargóðra upplýsinga um þann kostnað vegna aðildarumsóknarinnar og á skorti að þær upplýsingar séu aðgengilegar. Hafa þingmenn meðal annars fundið að því að örðugt sé að átta sig á kostnaðinum, enda falli hann til innan ráðuneytanna án þess að vera sérstaklega merktur aðildarumsókninni.

Nauðsynlegt er að úr þessu sé bætt. Það hlýtur að vera keppikefli stjórnvalda að upplýsingar af þessum toga séu aðgengilegar, meðal annars til þess að draga úr tortryggni. Frá sjónarhóli Alþingis er það og sjálfgefið að þessara upplýsinga sé aflað og þær gerðar aðgengilegar.

Til viðbótar þessu hefur komið fram að Evrópusambandið hafi boðið fram margvíslega fjárhagslega aðstoð, svokallaða IPA-styrki, allt að 4 milljörðum kr., sem hugsaðir eru til að aðlaga íslenskt regluverk og íslenskt samfélag að Evrópusambandinu og reglum þess á meðan

á ferlinu stendur. Til viðbótar stendur íslenskum stjórnvöldum til boða sérfræðiaðstoð, svokölluð TAIEX-aðstoð, sem Evrópusambandið stendur straum af.

Þessi mál hafa verið mjög umdeild. Fyrir liggur að nokkrir ráðherrar muni ekki sækja um styrki af þessu tagi til Evrópusambandsins, en nýjar fréttir herma að leitað verði leiða til þess að nálgast þetta fé án þess að það fari í gegnum einstök ráðuneyti. Er þá hugsunin sú að fjárins verði aflað með þeim hætti að samninganefndin við ESB sækji um styrkina fyrir Íslands hönd í stað einstakra ráðuneyta.

Ljóst er að þetta fyrirkomulag, þ.e. að hluti þess kostnaðar sem til fellur vegna ESB-umsóknar sé greiddur í gegnum sjóði Evrópusambandsins, gerir það enn örðugra en ella að átta sig á kostnaðarlegu umfangi málsins. Hvað þá að ljóst sé um hvaða verkefni sé að ræða, hvernig ákvörðun sé tekin um þau, eða þau séu skilgreind.

Varla getur verið ágreiningur um að úr þessu þurfi að bæta. Gildir þar einu hvaða skoðun menn annars hafi á aðildarumsókninni. Hér er einungis um það að ræða að jafnt þing og þjóð hafi sem skýrasta mynd af aðildarferlinu, kostnaði þess og í hverju það felst.

Eðlilegast er að fela Ríkisendurskoðun að fylgjast með þessu máli og sjá til þess að það verði kynnt með hlutlausum og óumdeildum hætti á opinberum vettvangi. Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun sem starfar á vegum Alþingis. Meginhlutverk hennar er að endurskoða ríkisreikning og reikninga ríkisaðila, hafa eftirlit með og stuðla að umbótum á fjármálastjórn ríkisins og nýtingu almannafjár. Það er því ljóst að það verkefni sem hér er gert að umtalsefni fellur mjög vel að starfi stofnunarinnar.

Slíkt verkefni væri einnig mjög í anda þess sem nú er mjög umrætt, að tryggja eftirlitshlutverk Alþingis. Ekki síst í veigamiklu og umdeildu máli eins og aðildarumsóknin er sannarlega.

En í rauninni er þetta mál þó hafið yfir deilur um réttmæti umsóknarinnar um aðild að Evrópusambandinu. Þetta snýr að því að eðlilegt sé að upplýsingar af þessum toga séu opinberar og aðgengilegar og komi í veg fyrir tortryggni og getsakir um mál sem mjög margir láta sig varða.

Fylgiskjal.

Yfirferð fjárlagaskrifstofu á kostnaðarmati utanríkisráðuneytisins vegna aðildarumsóknar að ESB.

Minnisblað fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til utanríkismálanefndar.
(8. júlí 2009.)

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

Utánríkisráðuneytið 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 utánríkisráðuneytið 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 tímalengd viðræðna. Utánríkisráðuneytið 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 sé fyrst og fremst ferðakostnaður. Mat utánríkisráðuneytisins er því mjög gróft og með mjög miklum skekkjumörkum.

Starfsmannakostnaður: Utánríkisráðuneytið áætlar 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 utánríkisráðuneytinu. Til að mæta þessu gerir utánríkisráðuneytið 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 utánríkisráðuneytinu kleift að færa mannskap yfir í aðildarviðræðurnar. Ekki liggur þó fyrir á þessu stigi hvernig ráðuneytið ætlar 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 utánríkisráðuneytið, 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 utánríkisráðuneytisins 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 utánríkisráðuneytinu miðað við fjölda ferða og má því reikna með miklum skekkjumörkum í þeim lið.

Sérfræðipjónusta: Ekkert sérstakt mat á þessum kostnaðarlið liggur fyrir hjá utánríkisráðuneytinu. Þessi kostnaðarliður getur orðið umtalsverður. Það er þó álitamál eftir því hversu víðtæk 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 utánríkisráðuneytinu borist tilboð um slíka aðstoð.

Tímalengd aðildarviðræðna: Í mati sínu miðar utánríkisráðuneytið við það að aðildarviðræður taki um 18 mánuði. Reynsla annarra þjóða sýnir þó að viðræðurnar gætu tekið skemmri 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 30–50 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 víðtæk 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 aðildarviðræðna 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:

1. **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 málefna-sviðum fyrir Íslands hönd.
2. **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.
3. **Aðkeypt sérfræðipjónusta.** Upplýsingar vantar um hversu mikla sérfræðipjónustu þarf að kaupa. Einnig þyrfti að kanna betur verð við kaup á slíkri sérfræðipjónustu. 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.

4. **Reynsla annarra þjóða.** Það þyrfti að kanna nánar umfang og kostnað við aðildarviðræður hjá öðrum þjóðum. Mætti t.d. kanna það hjá Möltu og Króatíu. Notaðu 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 reiðubúnir til að taka á sig mjög mikið aukið álag til að það gæti gengið eftir. Mjög mikinn fjárhagsaga þyrfti til að 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 gæti leitt.