**Ábati og kostnaður EES samningsins fyrir Ísland.**

Samantekt úr skýrslu Hagfræðistofnunar í jan. 2018 :

**„ *Áhrif samningsins um Evrópskt efnahagssvæði á íslenskt efnahagslíf***

Það er ekki einfalt verkefni að meta heildaráhrif samningsins. Mat á áhrifum innri markaðs Evrópusambandsins á landsframleiðslu þar gefur ef til vill hugmynd um stærðargráðuna. Að mati framkvæmdastjórnar sambandsins var framleiðsla í sambandinu 1,8% meiri árið 2002 en hún hefði verið ef innri markaður sambandsins hefði ekki komið til. Matið er auðvitað ónákvæmt, en að auki má nefna að innri markaðurinn náði til allra atvinnugreina, en í samningnum um Evrópskt efnahagssvæði voru landbúnaður og sjávarútvegur að miklu leyti undanskildir. Á hinn bóginn lækkuðu tollar með samningnum um Evrópskt efnahagssvæði, en í Evrópusambandinu höfðu þeir verið lagðir af löngu áður en innri markaður sambandsins varð til.

**Um sjávarafurðir:**

Árið 1973 sömdu Íslendingar um fríverslun með iðnvarning við Efnahagsbandalag Evrópu, forvera Evrópusambandsins. Í bókun 6 við þann samning var meðal annars kveðið á um fullt tollfrelsi á frystum flökum og lifur frá Íslandi, auk rækju, mjöls og lýsis. Íslendingum buðust oft betri kjör samkvæmt bókun 6 en Norðmönnum stóðu til boða (sjá Töflu 1). Saltfiskur bar þó fullan toll, en hann hefur lengi verið vinsæll í miðjarðarhafslöndum. Heimilt var að flytja 25 þúsund tonn af flöttum saltfiski án tolla inn í Evrópubandalagslönd samkvæmt GATT-samningi og Evrópubandalagið leyfði að auki nokkurn innflutning á lægri tollum en fram kom í bókun 6. Árið 1991 gátu Íslendingar þannig flutt 55 þúsund tonn af saltfiski til Evrópusambandslanda á 7% tolli.25 Ekki fékkst fullt tollfrelsi á sjávarafurðum með samningnum um Evrópskt efnahagssvæði, eins og á flestum öðrum vörum, en samkvæmt bókun 9 féllu nánast allir tollar niður á flestöllum íslenskum sjávarafurðum.

Færa má rök að því að fyrst eftir að samningurinn gekk í gildi hafi ávinningur íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja af honum að **hámarki** numið allt að 4½ milljarði króna á ári á verðlagi 2015. Um það leyti sem skrifað var undir samninginn var þetta nálægt 3% af verðmæti þess sjávarfangs sem Íslendingar fluttu til Evrópubandalagslanda.

**Áhrif samningsins á viðskipti með iðnvarning**

Árið 1972 sömdu Íslendingar við Efnahagsbandalag Evrópu um að tollar á iðnvarning féllu niður – með vissum undantekningum. Almennt var áfram 10% tollur á lagmeti héðan (niðursoðnum matvörum), en niðursoðnar rækjur og grásleppuhrogn voru undanþegin tolli samkvæmt bókun 6 með samningnum. Fyrri tollalækkanir á iðnvarningi voru staðfestar í samningnum um Evrópskt efnahagssvæði, en tollar á lagmeti héldust óbreyttir.38

Samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði bannaði ekki aðra skatta á sömu vörur, ef þess var gætt að þeir legðust af sama þunga á innlenda framleiðslu og erlenda. Um leið og hætt var að innheimta tolla voru því lögð *vörugjöld* á þær vörur sem báru tollana áður. Þau voru miðuð við að tekjur ríkissjóðs héldust að mestu óbreyttar og að verðhlutföll milli vörutegunda röskuðust sem minnst.41

Megináhrif samnings um Evrópskt efnahagssvæði á viðskipti með iðnvarning felast að líkindum í samræmingu reglna og afnámi tæknilegra viðskiptahindrana. Sérreglur geta teppt aðgang nýrra vara að mörkuðum. Samræmdar viðskiptareglur skiptu mestu máli fyrir framleiðslu sem ekki var farið að flytja milli landa þegar samningurinn var gerður.

**Áhrif á útflutning**

Hlutur Evrópska efnahagssvæðisins í vöruviðskiptum Íslendinga hefur aukist þó nokkuð á undanförnum árum, ef marka má hagtölur. Að vísu verður að setja þann fyrirvara, að útflutningur til Hollands og e.t.v. fleiri Evrópulanda virðist vera ofmetinn á seinni árum (umskipanir til annarra heimsálfa). Á árunum 1986-1990 fóru 63-64% vöruútflutnings Íslendinga til landa sem nú tilheyra Evrópska efnahagssvæðinu. Árin 2000 til 2016 hafði hlutur þessara landa aukist í 78%.

**Áhrif á landbúnað**

Samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði nær yfirleitt ekki til landbúnaðarvara sem framleiddar eru hér á landi. Margar unnar búvörur eru tollfrjálsar, samkvæmt bókun 3 við samninginn, og höfðu flestar einnig verið það samkvæmt bókun 2 við fríverslunarsamning EFTA-ríkjanna við Evrópu-sambandið frá 1972. Vörur í þessum flokki tengjast ekki íslenskri landbúnaðarframleiðslu.4 Sumarið 2015 tókust samningar milli Íslendinga og Evrópusambandsins um stóraukna tollfrjálsa kvóta í viðskiptum með búvörur. Samið var um innflutningskvóta til Íslands á nauta-, svína- og kjúklingakjöti, ostum, pylsum og öðrum unnum kjötvörum og útflutningskvóta til Evrópusambandsins á kindakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti, skyri, smjöri, osti og pylsum.

**Áhrif á fjármagnsflutninga og beinar fjárfestingar útlendinga**

Frjálsir fjármagnsflutningur eru hluti af fjórfrelsinu, sem samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði grundvallaðist á. Líklegt er að aðild Íslendinga hafi flýtt afnámi fjármagnshafta, sem hér höfðu verið í rúm 60 ár. Höftunum var aflétt í nokkrum áföngum og var síðasta þrepið stigið í lok árs 1995.60 Fjármagnshöftum var þá reyndar létt af fjármagnshreyfingum milli Íslands og og *allra* annarra landa. Frjálsar fjármagnshreyfingar eru mjög mikilvægar fyrir fjárfesta sem vilja dreifa áhættu. Erlend verðbréf íslenskra lífeyrissjóða fóru hæst í þriðjung af heildareignum þeirra 2009.61 Færð hafa verið rök að því að æskilegt sé að hlutfallið sé ekki lægra en 40%.62 Fjármagnshöft voru tekin upp aftur síðla árs 2008. Snemma árs 2017 voru höft afnumin af fjárfestingum Íslendinga í útlöndum, en enn eru nokkrar takmarkanir á innstreymi erlends gjaldeyris.63

Tölur um erlendar fjárfestingar á Íslandi bjöguðust nokkuð um tíma vegna erlendra eignarhaldsfélaga, sem Íslendingar áttu í reynd. Erfitt er því að gera sér grein fyrir heildarumfanginu. Enn erfiðara er að gera sér grein fyrir áhrifum Evrópsks efnahagssvæðis á fjárfestingar útlendinga. Fljótt á litið virðast þau ekki vera mikil.

**Áhrif af frjálsum ferðum fólks**

Ein meginhugmyndin með frjálsum ferðum fólks milli landa er að það geti fært sig milli svæða eftir árferði á hverjum stað. Á þenslutímanum til 2007 komu hingað til starfa margir borgarar Austur-Evrópulanda, ekki síst í byggingariðnaði. Þeir léttu mesta þrýstingnum af íslenskum vinnumarkaði á þessum árum. Þetta hefur síðan gerst aftur í uppsveiflunni undanfarin ár. En útlendingar leysa ekki aðeins tímabundin vandamál í íslenskum fyrirtækjum. Margir eru ráðnir í störf, sem gefa lægri laun en flestir Íslendingar sætta sig við, óháð árferði.“

**Lýðræði og ákvörðunarréttur**

EES-samningurinn var upphaflega gerður milli tveggja jafnrétthárra ríkjablokka og byggðist á gagnkvæmum viðskiptahagsmunum beggja aðila. Um var að ræða tólf ríki ESB og sex EFTA-ríki, með 30 milljónir íbúa sem voru að auki langmikilvægasti markaður Evrópusambandsríkjanna. Eftir að bróðurpartur EFTA, Austurríki, Finnland og Svíþjóð, söðluðu um yfir í ESB aðeins ári eftir gildistöku EES-samningsins hefur vægi EFTA-ríkjanna minnkað töluvert og sífellt hefur orðið erfiðara fyrir okkur Íslendinga að ná fram hagsmunamálum okkar. Nú eru aðeins þrjú ríki með 4,8 milljónir íbúa eftir EFTA-megin hryggjar á meðan aðildarríki ESB eru orðin 25 talsins með 480 milljónir íbúa. Formleg staða samningsins er óbreytt en pólitískt vægi EFTA-stoðarinnar hefur minnkað mikið.

Frumkvæði og lokaákvörðun um innleiðingar lagasetninga er í auknum mæli komið á Evrópuvettvanginn og fá svið samfélagsins eru undanskilin. Á sumum þeirra eins og í umhverfismálum og matvælaeftirliti er nær öll lagasetning sem tekur gildi á Íslandi í höndum embættismanna og fulltrúa annarra ríkja í Brüssel en ekki í höndum lýðræðislega kjörinna fulltrúa á Íslandi.

Íslenskir borgarar geta ekki haft áhrif á ákvarðanir stofnanna ESB sem byggja á samráði sérfræðinga, stjórnmálamanna og hagsmunaaðila í aðildarríkjunum.

Á undanförnum misserum virðist ESB hafa tekið þá stefnubreytingu, meðvitað eða ómeðvitað, að túlka samninginn þröngt. EES-ríkjunum hefur í kjölfarið verið meinaður aðgangur að undirbúningsvinnu lagasmíðar sem hefur leitt til þess að Ísland, Noregur og Liechtenstein hafa nú miklu minni möguleika á að koma hagsmunamálum sínum á framfæri heldur en á fyrsta skeiði samningsins. Mörg dæmi eru um að EES-ríkjunum hafi ekki verið boðið upp á samráð um nýja löggjöf sem ætti þó að vera samkvæmt 99. grein samningsins sem kveður á um að leita skuli ráða hjá sérfræðingum EFTA á sama hátt og leitað er ráða hjá sérfræðingum ESB.

Embættismenn Íslands sem vinna á vettvangi samningsins hafa orðið þess varir í síauknum mæli að fulltrúar ESB taka nú minna tillit til hagsmuna EES-ríkjanna. Áhugaleysi ESB á samningnum hefur til að mynda birst í því að í nýrri löggjöf ESB hefur brunnið við að EES-ríkin hreinlega gleymist.

Undanfarin misseri hafa reglulega komið upp ýmsir árekstrar í samstarfinu milli EFTA-ríkjanna og ESB og vandkvæði í rekstri samningsins virðast aukast eftir því sem árin líða. Það eykur enn á vandræðin að EES-samningurinn er nú rekinn á lægra stigi en áður innan stjórnsýslu ESB og svo virðist sem embættismenn sambandsins hafi misst áhugann á samstarfinu þótt þeir verði augljóslega að virða samningsskuldbindingar sínar.

Við rekstur EES-samningsins hefur komið í ljós að neitunarvaldið sem EFTA-ríkin hafa í orði kveðnu er óvirkt; nær ómögulegt er að hafna lagasmíð frá ESB án þess að það liggi í loftinu að setja allan samninginn um leið í uppnám, með tilvitnunum í fjórfrelsið. Við þær aðstæður er það hlutverk ESB, en ekki EFTA ríkisins, að meta hvort slík neitun hafi áhrif á það samræmi samningsins. Það er því halli á ákvarðanatöku í ágreiningi um gerðir.

Færa má rök fyrir því að EES-samningurinn falli orðið illa að breyttum stofnanaramma ESB. Aukin krafa um lýðræði, gegnsæi og einsleitni gerir það að verkum að embættismannasamningur eins og EES fær minna vægi en áður. Af ofangreindu má fullyrða að vægi samningsins hafi minnkað og að hann nái ekki lengur með fullnægjandi hætti yfir samstarf EES-ríkjanna og ESB. Þróunin hefur um leið fært EES-ríkin meira út á hliðarlínuna í evrópsku samstarfi.

**Kostnaður við innleiðingu gerða EES**

Viðskiptaráð Íslands setti fram tölur 2015 um kostnað við eftirlit með atvinnulífinu. Beinn kostnaður er metinn um 20 milljarðar og óbeinn kostnaður um 143 milljarðar. Hvað mikið af þessu er tilkomið af gerðum gegnum EES samninginn er ekki tilgreint en fullyrða má að það sé að stærstum hluta. (Sjá meðf. Töflur.)

Kostnaður vegna beinnar fjölgunar starfsfólks ráðuneyta og stofnanna vegna upptöku og innleiðinga EES samnings er verulegur og óhætt að telja í tugum milljarða.

Af þessu samanlögðu er beinn kostnaður langt umfram beinan viðskiptalegan ábata af samningnum. Óbeinn kostnaður af afleiðingum regluverks á atvinnulíf er ógnarmikill og má ætla að jafnvel óbeinn ábati samningsins, styrkir til rannsókna og annarra samfélagslegra þátta, sé aðeins brot af óbeinum kostnaði við samninginn,

Töflur:







[https://vi.is/útgáfa/kynningar/einfoldun\_regluverks.pdf](https://vi.is/%C3%BAtg%C3%A1fa/kynningar/einfoldun_regluverks.pdf)