

## Ágúst Einarsson

### Ísland og stækkun Evrópusambandsins

Umræðan um tengsl Íslands við Evrópusambandið (ESB) hefur lengi verið mikil og oft verið hörð. Þróun ESB frá lokum seinni heimsstyrjaldarinnar til 21. aldarinnar hefur einkennst af sífellt fleiri þátttökulöndum. Í upphafi voru löndin sex, Belgía, Frakkland, Holland, Ítalía, Lúxemborg og V-Þýskaland. Núna hafa níu ríki bæst við í nokkrum áföngum, þ.e. Austuríki, Bretland, Danmörk, Finnland, Grikkland, Írland, Portúgal, Spánn og Svíþjóð. Auk þess hefur Austur-Þýskaland sameinast Vestur-Þýskalandi. Á árinu 2002 var samþykkt að hefja aðildarviðræður við tíu ríki til viðbótar.

#### Skipulag ESB og nýju þjóðirnar

Þróun ESB hefur verið mun örari en talið var í upphafi. Samstarfið í viðskiptum og utanríkismálum hefur sífellt orðið nánara og jafnframt hefur skipulag sambandsins breyst. Enn er haldið við upphaflega formið að koma saman í borgum innan sambandsins og samþykkja sáttmála sem hafa lagagildi fyrir þjóðirnar. Rómarsáttmálinn sem oft hefur verið kallaður stjórnarskrá ESB var gerður árið 1957. Ein mikilvægasta breytingin var árið 1987 þegar innri markaður sambandsins var settur á laggirnar með fjórfrelsinu svokallaða, þ.e. frjálsu flæði á vörum, þjónustu, fjármagni og frjálsum atvinnu- og búseturétti.

Ákvarðanataka innan sambandsins er með ýmsum hætti (Evrópusambandið í hnotskurn 2002). Leiðtogaráðið, sem eru fundir leiðtoga landanna fimmtán, er æðst og þar er stefna mörkuð þótt þetta ráð sé ekki með formlegt vald. Vægi þess í utanríkismálum hefur þó vaxið verulega. Næst kemur Ráðherraráðið sem er handhafi löggjafarvaldsins ásamt Evrópuþinginu. Í Ráðherraráðinu sitja fagráðherrar þess málaflokks sem verið er að fjalla um hverju sinni. Forustu í Ráðherraráðinu er skipt milli landanna á sex mánaða fresti. Framkvæmdastjórnin er nokkurs konar ríkisstjórn sambandsins og þar eiga öll ríkin fulltrúa og nokkur ríki eiga tvo fulltrúa. Evrópuþingið, sem er kosið beint, er með rúmlega sex hundruð þingmenn (626) og það fer með löggjafarvaldið ásamt Ráðherraráðinu. Vægi þingsins er að aukast og margir telja að þróunin í Evrópu verði í átt til Bandaríkja Evrópu þótt margir séu á móti slíkri þróun. Atkvæðavægi í ráðherraráðinu og fjöldi þingmanna á Evrópuþinginu tekur mið af fólksfjölda en þó er vægi smáþjóða tiltölulega mikið. Evrópuþingastóllinn kveður upp úr um deiluefni milli landanna. Það sést vel á þessari stuttu lýsingu að skipulag ESB minnir mjög á hefðbundið skipulag í lýðræðisríkjum Evrópu.

Stækkun ESB um tíu ríki kallar á margvíslegar breytingar í starfi ESB. Nýju ríkin, Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland, eru efnahagslega veikari en ríkin sem eru þar fyrir. Gert er ráð fyrir að þessi lönd verði orðin aðilar árið 2004 en enn á eftir að ganga frá mörgum lausum endum og mun ýmislegt í skipulagi ESB breytast við stækkunina. Búlgaría og Rúmenía fá ekki aðild í þessari umferð en gert er ráð fyrir því að það verði árið 2007.

Síðasti umsækjandinn, sá þrettándi, Tyrkland fær enn enga dagsetningu um aðild og margir hafa talað harkalega gegn aðild Tyrkja, m.a. vegna þess að þeir séu ekki Evrópuþjóð og hafi sögulega og menningarlega lítið með Evrópu að gera. Þó er

athyglisverð sý staðreynd að þriðja stærsta Tyrkjaborg í heiminum er Berlín á eftir Istanbúl og Ankara. Gömlu vinirnir Helmut Schmidt, fyrrum kanslari Þýskalands, og Valery Giscard d'Estaing, fyrrum forseti Frakklands, hafa mótmælt hugsanlegri aðild Tyrklands að ESB. Giscard er forseti ráðstefnunnar um framtíð Evrópusambandsins og er enn mjög áhrifamikill og það sama á við Schmidt sem er útgefandi Die Zeit eins áhrifamesta vikublaðs Evrópu. Ef stækkunin um ríkin tíu tekst vel má búast við að ríki fyrrum Sovétríkjanna berji á dyr. Stundum hefur verið nefnt að Rússland muni enda í ESB og þá er kominn fram draumur DeGaulle sem ræddi um sameinaða Evrópu frá Atlantshafi til Úralfjalla.

### **EES-samningurinn og Ísland**

EES-samningurinn milli ESB og EFTA var gerður árið 1994 og með honum var m.a. fjórfrelsið lögleitt hérlendis (Ágúst Einarsson 2001). Gagnsemi EES-samningsins er ótvírætt og engin áform eru um að segja samningnum upp. Breytingarnar frá upphaflegri hugmynd Jaques Delores um samning milli ESB og EFTA eru miklar. Hugmyndin kom fram í ársbyrjun 1989 og samningurinn var gerður 1992. Múrinn féll haustið 1989 og eftir gildistöku samningsins urðu EFTA-þjóðirnar, Austurríki, Svíþjóð og Finnland, aðilar að ESB. EFTA var í upphafi samningsgerðarinnar bandalag 30 milljóna manna. Eftir af EFTA-þjóðunum með aðild að EES eru nú einungis Noregur, Ísland og Lichtenstein með um 5 milljónir íbúa. Sviss felldi EES-samninginn í þjóðaratkvæðagreiðslu og hefur nú tvíhliða samning við ESB. Reyndar liggur formlega enn fyrir umsókn Sviss um aðild að ESB þar sem hún hefur aldrei verið dregin til baka.

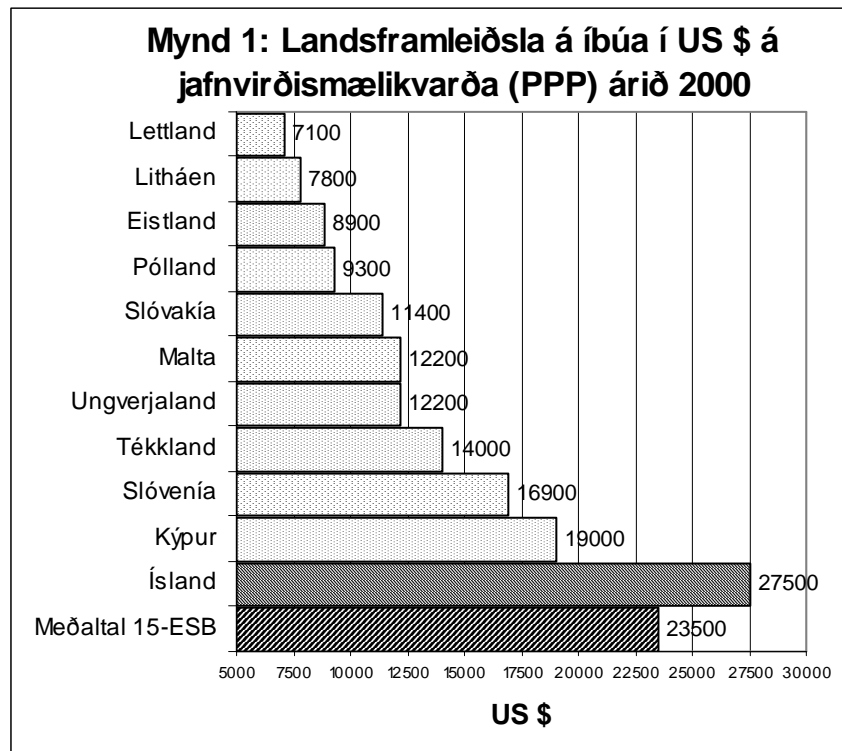
EES samningurinn breytist stöðugt en þó er margt sem þarf sérstakra samninga um eins og Schengen-samkomulagið. Við höfum ekki áhrif á breytingar á EES-samningnum því við erum skuldbundin að taka upp réttarreglur ESB. Þær þjóðir sem gerast nú aðilar að ESB verða jafnframt aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu og lúta reglum EES-samningsins án þess að við komum að samningum við þau ríki.

Styrkleiki EES-samningsins felst m.a. í því að hann er skýr og hefur reynst samningsaðilum innan ESB og EFTA prýðilega. Hægt er að nefna Lúxemborg sem dæmi um svipað fjölmenna þjóð og Íslendinga sem hefur farnast vel í alþjóðlegu samstarfi. Smáþjóðir hafa almennt komið vel út úr samstarfi innan ESB. Þær hafa einbeitt sér að tilteknum málaflokkum og náð þar verulegum árangri. Þrátt fyrir að EES-samningnum var tekið fagnandi af ríkjum ESB og EFTA á sínum tíma eru ekki uppi hugmyndir hjá þeim ríkjum sem nú vilja nánari samvinnu við ESB að fara þá leið. Öll þau ríki vilja fulla aðild að ESB.

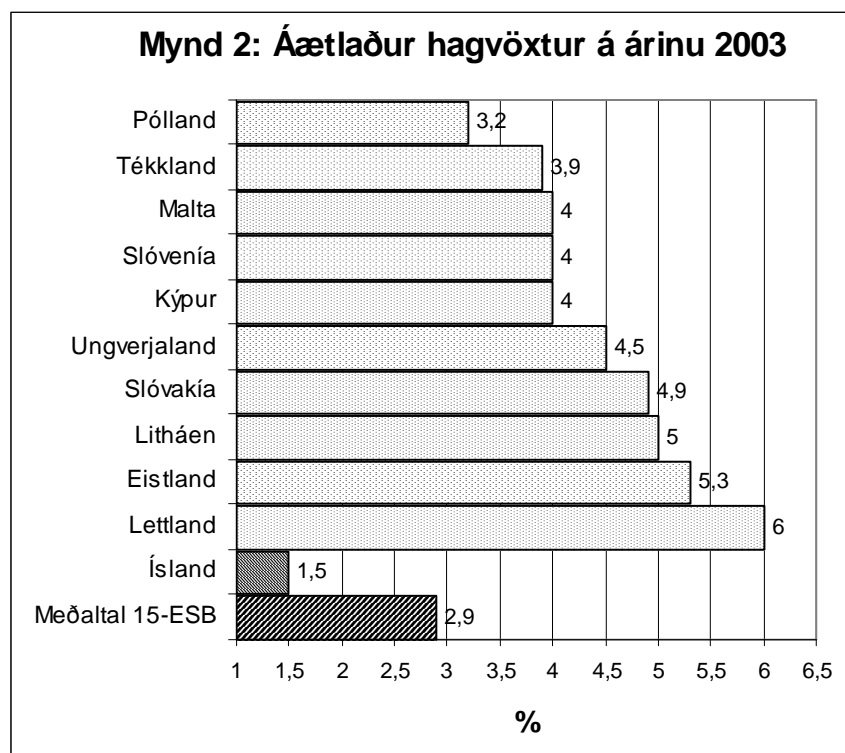
Veikleikar EES-samningsins fyrir okkur eru aðallega fólgnir í því að við þurfum að taka upp í okkar löggjöf um 90% af löggjöf Evrópusambandsins og við höfum ekkert með útfærslu þessara laga og reglugerða að gera. Sjálfræði okkar í lagasetningu er því verulega skert. Samkvæmt EES-samningnum er hægt að beita neitunarvaldi en það frestar öllum nýjum ákvæðum í viðkomandi regluverki gagnvart öllum EFTA/EES-ríkjum. Engin þjóð hefur beitt neitunarvaldi enda er það ekki í samræmi við aðalmarkmið EES-samningsins um einsleitni og sameiginlegar reglur. Ef þær þjóðir sem eru eftir í EFTA ganga í ESB verður mjög erfitt fyrir okkur að halda uppi stofnunum EES sem eru þrjár talsins; Eftirlitsstofnun ESA, EFTA-dómsstóllinn og EFTA-skrifstofan. Norðmenn og Svisslendingar greiða nú mestan hluta kostnaðar af þessum stofnunum. Íslendingar gætu vissulega greitt þann kostnað en stofnanabátturinn myndi veikjast.

## Ísland og nýju ríkin í ESB

Athyglisvert er að bera saman Ísland, núverandi Evrópusamband með 15 þjóðlönd og hin tíu nýju aðildarríki. Mynd 1 sýnir landsframleiðslu á íbúa í bandarískum dollurum á jafnvirðismælikvarða (Purchasing Power Parity) fyrir árið 2000 (Task Force Enlargement 2002 og OECD in Figures 2001).



Í mynd 1 sést að landsframleiðsla á mann er hæst héraendis eða 27.500 dollarar á hvern íbúa á viðmiðunarárinu. Meðaltal núverandi Evrópusambands með 15 þjóðlöndum er um 15% lægra á hvern íbúa en nýju ríkin er þar langt fyrir neðan. Landsframleiðsla á mann á jafnvirðismælikvarða er oft talin lýsa lífskjörum í ólíkum löndum á sambærilegan hátt. Lettland hefur lakasta stöðu hinna nýju ríkja og er með einungis einn fjórða af lífskjörum Íslands á þessum mælikvarða. Kýpur og Slóvenía eru hæst nýju landanna en eru þó nokkuð fyrir neðan meðaltal ESB og langt fyrir neðan Ísland. Það er því ljóst að ESB bíður mikið verkefni að tryggja sambærileg lífskjör í aðildarríkjunum. Mynd 2 sýnir áætlaðan hagvöxt fyrir árið 2003 (Task Force Enlargement 2002 og Frumvarp til fjárlaga 2003, 2002).



Samanburðurinn í mynd 2 er Íslandi í óhag en hagvöxtur árið 2003 er áætlaður hér 1,5% en meðaltal ESB er 2,9%. Nýju ESB-ríkin gera öll ráð fyrir meiri hagvexti árið 2003. Lettland hefur forustuna með 6% og Pólland rekur lestina með 3,2%. Ísland átti til skamms tíma gott hagvaxtarskeið sem dró úr síðustu ár en er nú aftur á uppleið samkvæmt hagspám. Það er þó ljóst á þessum samanburði að nýju ríkin eru að sækja hratt fram á við enda leggja þau mikið upp úr hagvexti. Tafla 1 sýnir margvíslegan samanburð milli ESB, Íslands og nýju ríkjanna (OECD in Figures 2002, Task Force Enlargement 2002 og Tölur og myndir 2002).

	15-ESB	Ísland	Eistland	Kýpur	Lettland	Litháen	Malta	Pólland	Slóvakía	Slóvenía	Tékkland	Ungverjaland
Íbúar í millj. (2000)	376	<b>0,28</b>	1,44	0,76	2,42	3,7	0,38	38,7	5,4	1,99	10,3	10,0
Íbúar á km <sup>2</sup>	118	<b>3</b>	32	82	38	57	1203	124	110	98	130	108
Barnadauði (2000)	4,9	<b>3,0</b>	8,4	5,6	10,4	8,5	6,1	8,1	8,6	4,9	4,1	9,2
Lífslíkur (2000)	78,1	<b>79,5</b>	70,8	77,8	70,5	72,8	77,2	73,9	73,2	75,5	74,9	71,4
Verðbólga (2001)	2,3	<b>8,6</b>	5,9	2,0	2,5	1,3	2,9	5,5	7,3	7,0	4,7	9,2
Atvinnuleysi (2002)	7,8	<b>2,2</b>	7,4	4,3	12,5	12,1	6,7	19,9	19	6,3	5,1	6,5
Útblástur, CO <sub>2</sub> , (1999)	8,2	<b>7,7</b>	10,2	7,8	2,8	3,5	6,6	8,0	7,3	7,6	10,8	5,8

Tafla 1: Samanburður á ríkjum ESB, Íslandi og nýjum aðildarríkjum ESB

Þótt Ísland sé fámennt ríki eru bæði Malta og Kýpur með íbúa undir einni milljón. Pólland er langfjölmennasta landið af nýju aðildarríkunum. Ísland hefur algera sérstöðu hvað varðar fáa íbúa á hvern ferkílómetra. Hérlendis eru einungis um 3 íbúar búsettir á hverjum ferkílómetra en meðaltal innan ESB er 118 og Malta er meira að segja með yfir 1.200 íbúa á hvern ferkílómetra. Flest nýju ríkin eru þó með íbúa á hvern ferkílómetra frá 30 til 100 og eru þannig nokkuð dreifbýlli en ríkin sem fyrir eru en þó munar ekki mjög miklu.

Barnadauði sem fjöldi látinna barna á hverjar 1.000 fæðingar er langlægstur hérlendis. Það er talið lýsa góðu heilbrigðiskerfi en Lettland er t.d. með meira en þrisvar sinnum meiri barnadauða en er hérlendis. Nýju ríkin í ESB eru langflest með hærri barnadauða en ríkin sem fyrir eru. Lífslíkur í árum er meðaltal af lífaldri karla og kvenna og ekki munar miklu á lífslíkum íbúa álfunnar. Ísland er með mestar lífslíkur en ESB er þar skammt undan. Nýju ríkin er ekki langt þar frá og ljóst er að lífslíkur hafa jafnast mikið í Evrópu.

Verðbólga sem hlutfallsleg breyting á neysluveruverði milli ára er há hérlendis miðað við viðmiðunarlöndin en árið 2001 einkenndist af verðbólgu á höfðinu hérlendis sem gekk til baka á árinu 2002. Verðbólga er nokkuð álíka í löndunum tíu og er Ungverjaland hæst þótt þar sé að mörgu leyti sterk efnahagsleg uppbygging.

Atvinnuleysi sem hlutfall af vinnuafla er lægst hérlendis og þar kemur glöggt fram mesta vandamál ESB og væntanlegra aðildarríkja sem er atvinnuleysið. Pólland með um 20% atvinnuleysi. Meðaltal ESB er 7,8%. Vitaskuld má ekki gleyma í þessum samanburði að staðan er ólík meðal hinna 15 ríkja ESB þótt hér sé sýnt meðaltal þeirra vegna þess að megináherslan er að draga fram stöðu nýju ríkjanna. Lúxemborg er t.d. með einungis um 2% atvinnuleysi en Belgía með yfir 10%.

Algengur mælikvarði á mengun er útblástur, koldíoxíð á hvern íbúa, og er Ísland um miðjan hóp í þessum samanburði sem gefur til kynna að þetta svið er alls ekki án vandamála hérlendis þótt margir telji að svo sé.

Þessum samanburði er ætlað að veita nokkra yfirsýn yfir stöðu nýju ríkjanna og sést vel að staða þeirra er að mörgu leyti lakari í efnahagslegu tilliti en ESB-ríkjanna sem fyrir eru. Fyrir Íslendinga er athyglisvert að sjá hvar þeir standa þessu þjóðum frammar og hvar ekki. Slíkur alþjóðlegur samanburður auðveldar umræðu í einstökum löndum. Það er t.d. ekki að ástæðulausu að Rúmenía og Búlgaría fá ekki

aðild með þjóðunum tíu. Verðbólgan í Rúmeníu er 35% og í Búlgaríu 10%. Atvinnuleysi er hátt í þessum löndum og ríkissjóðshalli er vandamál. Ríkin tvö þurfa því taka til í sínum ranni áður en af aðild verður.

Einbeittur vilji þjóðanna í Mið-Evrópu til að gerast aðilar að ESB og NATO er ótvíræður. Pólland, Tékkland og Ungverjaland gerðust aðilar að NATO árið 1999. Sjö ríki til viðbótar, Búlgarí, Eistland, Lettland, Litháen, Rúmenía, Slóvakía og Slóvenía, urðu aðilar að NATO haustið 2002. Kýpur, Malta og Tyrkland voru áður aðilar að NATO. Þannig eru öll umsóknarríkin að ESB þegar orðin aðilar að NATO. Breytingarnar í stjórnámálum Evrópu á síðustu árum eru gífurlegar.

Íslendingar hafa mest viðskiptatengsl við Pólland af nýju ESB-ríkjunum og ættu að opna sendiráð þar sem fyrst sem myndi einnig gæta hagsmuna okkar í Eyrstrasaltsríkjunum þremur. Þar njótum við Íslendingar sérstaks velvilja eftir stuðning okkar í sjálfstæðisbaráttu þeirra. Mjög margir Pólverjar eru einnig búsettir hérlendis. Mikilvægt er fyrir okkur að hafa sem best tengsl við vinveittar þjóðir innan ESB hvernig sem samskiptum okkar við ESB verður hagað í framtíðinni.

### Lokaorð

Meginmarkmið ESB var og er að tryggja frið í Evrópu. Hugmyndafræðin eftir seinni heimstyrjöldina var að hefja efnahagslega samvinnu á ríkjagrunni sem síðar myndi leiða til samstarfs á vettvangi stjórnmála sem tryggði betur frið í stríðshrjáðri álfu. Hugmyndasmiðirnir Robert Schuman og Jean Monnet áttu sér draum sem rættist. Tíminn frá lokum seinni heimstyrjaldarinnar árið 1945 til borgarstríðsins í fyrrum Júgóslavíu árið 1991 er lengsti friðartími í Evrópu í 2000 ár.

Íslendingar hafa lítið kynnst stýrjöldum þeim sem geisuðu í Evrópu öldum saman og eiga því oft erfitt með að skynja þörfina fyrir frið, einkum hjá þjóðunum í Mið-Evrópu. Við verðum að fara aftur til Sturlungaaldar eða tæp 800 ár til finna verulega bardaga á íslensku landsvæði. ESB er spröttið úr jarðvegi evrópskrar sögu sem við erum hluti af en fjarlægð okkar frá öðrum löndum og fámenni stuðlaði að einangrun okkar um aldri sem skildi okkur að hluta til frá þeirri þróun sem mótaði þjóðfélögin annars staðar í Evrópu.

Með hvaða hætti við högum samskiptum okkar í framtíðinni við þetta mikla samband er enn óljóst en samanburður á stöðu okkar og þeirra sem nú bíða inntöku skiptir máli í þeirri umræðu sem nú fer fram hérlendis.

**Höfundur er prófessor í Háskóla Íslands**

### Heimildir

Ágúst Einarsson (2001). Aðeins tveir kostir í Evrópumálum. *Tímarit stjórnmálafræðinema*, 1 (1), 8-9.

*Evrópusambandið í hnotskurn* (2002). Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg. Slóðin er [www.esb.is](http://www.esb.is)

*Frumvarp til fjárlaga 2003* (2002). Reykjavík: Alþingi.

*OECD in Figures 2001* (2001). Paris: OECD.

*OECD in Figures 2002* (2002). OECD. Slóðin er <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0102071E.PDF>

*Task Force Enlargement* (2002). European Parliament. Slóðin er [http://www.europarl.eu.int/enlargement\\_new/statistics/pdf/22a1\\_09\\_02\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/statistics/pdf/22a1_09_02_en.pdf)

Töflur og myndir (2002). *Peningamál*, 13, 99-124.

### **Um höfundinn**

Dr. Ágúst Einarsson er prófessor í Háskóla Íslands. Hann stundaði nám í Þýskalandi og hefur starfað sem framkvæmdastjóri við útgerð og fiskvinnslu og setið í stjórnnum fjölmargra fyrirtækja og samtaka. Ágúst var m.a. formaður bankaráðs Seðlabankans og sat á Alþingi. Hann hefur ritað bækur um rekstrarhagfræði auk greina m.a. um sjávarútveg, flutningafræði og rekstur lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Ágúst er nú deildarforseti Viðskipta- og hagfræðideildar Háskóla Íslands.