

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. apríl 2014

Efni: Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og um eflingu samstarfs við Evrópusambandið og Evrópuríki.

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreinda þingsályktunartillögu. Ráðið telur ekki rétt að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu á þessum tímapunkti en styður tillögu um að treysta tvíhliða samskipti og samvinnu við Evrópusambandið og Evrópuríki.

Það er mat ráðsins að íslenskt atvinnulíf standi höllum fæti í alþjóðlegri samkeppni vegna ýmissa þátta efnahagsumhverfisins hérlendis. Þar vega þyngst gjaldmiðlamálin, en íslenska krónan hefur valdið margvíslegum erfiðleikum í fyrirtækjareksti. Miklar gengissveiflur og gjaldmiðilsáhætta hafa dregið úr aðgengi að lánsfé og aukið fjármögnunarkostnað. Há verðbólga hefur gert rekstur og áætlanagerð torveldari. Þá skapa fjármagnshöftin margvíslegar hindranir fyrir vöxt fyrirtækja í alþjóðlegri starfsemi, sem dregur úr hagvexti hérlendis og eykur atgervisflóttu. Ein stærsta ákvörðun fyrir framtíðarlíf skjör Íslendinga snýst því um að ákveða hvernig mæta megi þessum áskorunum.

Viðskiptaráð telur að farsælasta lausnin sé fólgin í frjálsum viðskiptum, samkeppnishæfu laga- og skattaumhverfi, frjálsum flæði fjármagns, greiðu aðgengi að lánsfé og stöðugleika í efnahagsmálum. Ákvörðun um framtíðarstefnu í utanríkis- og efnahagsmálum snúi því fyrst og fremst að því hvernig þessum markmiðum verði best náð.

Ályktun stjórnar Viðskiptaráðs – Nóvember 2012

Í ályktun stjórnar Viðskiptaráðs Íslands sem gefin var út í nóvember 2012 kom fram að stjórnin teldi brýnt að ljúka aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið og að kapp yrði lagt á að ná sem allra bestum samningi, sem síðan yrði lagður í dóm þjóðarinnar.¹ Helstu rökin fyrir þeirri afstöðu fólust í mikilvægi þess að halda opnum möguleika landsins í gjaldmiðilsmálum til tvíhliða upptöku evru. Ennfremur var undirstrikuð nauðsyn þess að efnahagsstefna landins miði að því að uppfylla almenn skilyrði heilbrigðs efnahagslífs, svokölluð Maastricht skilyrði ESB. Með því móti yrðu aðrir valkostir á borð við áframhaldandi rekstur sjálfstæðrar peningastefnu og einhliða upptöku annars gjaldmiðils samhliða gerðir raunhæfari.

Í ályktuninni kom fram sú afstaða að yrði fallið frá umsókninni nú eða samningarnir unnir með hálfum hug myndi umræða um mögulega aðild áfram hefta stjórn málaumræðu og stefnumörkun landsins um árabíl,

¹ <http://www.vi.is/um-vi/frettir/nr/1521/>

sem yrði Íslendingum ekki til framdráttar, hvort sem þeir teljast til stuðningsmanna eða andstæðinga aðildar.

Ályktun stjórnar Viðskiptaráðs – Mars 2014

Í mars á þessu ári samþykkti stjórn Viðskiptaráðs samhljóða ályktun þess efnis að ekki væri rétt að slíta aðildarviðræðum við ESB á þessum tímamarki líkt og lagt er til í þessari þingsályktunartillögu.²

Stjórn ráðsins telur að rök megi færa fyrir þeirri afstöðu að torvelt gæti reynst að halda aðildarviðræðum áfram á þessum tímamarki í ljósi þess að hvorugur núverandi stjórnarflokka er fylgjandi ESB aðild.

Þrátt fyrir það telur stjórn Viðskiptaráðs ekki rétt að slíta viðræðunum. Með slíkri ákvörðun væri lokað á mikilvægan valkost í efnahagsmálum, einkum hvað varðar framtíðarskipan peningamála. Með hliðsjón af þeim miklu hagsmunum sem eru að veði fyrir lífskjör í landinu er mikilvægt að skerpa betur á þeim valkostum sem í boði eru áður en jafn afdráttarlaus ákvörðun er tekin.

Stjórnin telur skynsamlega sáttaleið í þessu erfiða máli felast í að gera hlé á aðildarviðræðum við ESB til loka kjörtímabilsins í stað þess að slíta þeim. Það er mat stjórnar Viðskiptaráðs að sú leið myndi skapa grundvöll fyrir núverandi stjórnvöld til að vinna að uppbyggingu efnahagslífsins næstu þrjú ár í breiðari sátt við aðila vinnumarkaðarins og aðra hagsmunaaðila en ella. Nálgun af þessu tagi væri ennfremur í takt við markmið stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um aukinn samtakamátt og samvinnu í helstu verkefnum þjóðfélagsins.

Flestir geta verið sammála um nauðsyn þess að efnahagsstefna stjórnvalda miði að því að uppfylla almenn skilyrði fyrir heilbrigðu efnahagslífi. Í slíkri stefnu felast markmið um stöðugleika í gengis- og verðlagsþróun, hóflega vexti og jafnvægi í rekstri og skuldastöðu hins opinbera. Þessi skilyrði, sem falla vel að svonefndum Maastricht skilyrðum, geta verið sameiginlegt leiðarljós í vinnu stjórnvalda, atvinnurekenda og aðila vinnumarkaðarins á komandi árum. Breið sátt um að stefnt verði að auknum efnahagslegum stöðugleika, án þess að valkostum um peningamálastefnu framtíðarinnar verði fækkað, myndi efla trúverðugleika hagkerfisins og styðja við markmið um bætt lífskjör til lengri tíma.

Frekari efnisleg rök fyrir afstöðu stjórnar Viðskiptaráðs Íslands

Við ákvarðanir um framtíðarstefnu Íslands í utanríkis-, efnahags- og peningamálum er brýnt að málefnaleg og upplýst umræða eigi sér stað um viðfangsefnið þar sem áhersla er lögð á heildarhagsmuni atvinnulífsins og heimila landsins.

Eins og best sést á erfiðri skuldastöðu hins opinbera, háum vöxtum, ófyrirsjáanlegri verðbólgu, sveiflukenndu gengi og viðvarandi höftum á fjármagnsflutningum hefur víða verið pottur brotinn í efnahagsstjórn síðustu áratugina. Það er því ekki að ástæðulausu sem íslenskt atvinnulíf kallar eftir skýrri stefnu í þeim málaflokkum sem byggja undir efnahagslegan stöðugleika.

Þátttaka Íslands í EES-samningnum var á meðal mikilvægustu framfaraskrefa sem tekin hafa verið í íslenskri hagsögu. Með samningnum fékk Ísland aðgengi að innri mörkuðum Evrópu auk þess sem regluverk var samræmt við helstu viðskiptalönd á mikilvægum sviðum. Það er óhætt að segja að samningurinn hafi myndað hryggjarstykki í utanríkisstefnu Íslands undanfarna tvo áratugi og ekki verður betur séð en að núverandi stjórnvöld telji að svo verði áfram. Það er þó ljóst að EES-samningurinn tekur ekki til þeirra málaflokka sem snúa að þeim efnahagslegu áskorunum sem nefndar voru hér að ofan, s.s. fjármála hins opinbera og peningamála.

² <http://www.vi.is/um-vi/frettir/nr/1655/>

Þegar horft er lengra fram á veginn telur Viðskiptaráð Íslands mikilvægt að niðurstaða fái stöð í aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins. Fyrir því eru þrjár meginástæður:

- a) Með því að leggja fram besta mögulega samning um aðild Íslands að Evrópusambandinu myndu stjórnvöld skerpa á þeim valkostum sem standa til boða í utanríkis-, efnahags- og peningamálum til lengri tíma.
- b) Með endanlegri niðurstöðu í þessu mikilvæga máli, hvort sem af aðild yrði eða ekki, gæfist færi á að móta varanlegri stefnu í ofangreindum málaflokkum.
- c) Með þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildarsamning, þegar hann lægi fyrir, gæfist færi á að skapa breiðari samfélagslega sátt um efnahagsstefnu Íslands, hvort sem slíkur samningur yrði samþykktur eða felldur.

Rétt er að undirstrika í þessu samhengi að innan raða Viðskiptaráðs eru skiptar skoðanir um líkur þess að aðildarviðræður skili ásættanlegri niðurstöðu í mikilvægum málaflokkum, einkum hvað varðar sjávarútvegsmál. Engu að síður er það mat ráðsins að niðurstaða úr aðildarviðræðum sé eina leiðin til að skera úr um það með endanlegum hætti.

a) Skýrari valkostir í utanríkis-, efnahags- og peningamálum

Stærsta ásteitingsefnið í umræðu um framtíðarvalkosti Íslands í ofangreindum málaflokkum snýr að því hvort full aðild að Evrópusambandinu myndi þjóna heildarhagsmunum Íslands. Stærstu efnahagslegu hagsmunabættirnir í þessu samhengi eru gjaldmiðlamál og sjávarútvegsmál.

Með ályktun Alþingis sem samþykkt var í júlí 2009 var þáverandi ríkisstjórn falið að leggja inn umsókn um aðild Íslands að ESB og að loknum viðræðum við sambandið skyldi haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Eftir á að hyggja hefði verið skynsamlegra að þjóðaratkvæðagreiðsla hefði farið fram um hvort sótt skyldi um aðild líkt og nefnt er í þingsályktunartillögu utanríkisráðherra. Stjórnvöldum er því í lófa lagið að halda slíka atkvæðagreiðslu á þessum tímapunkti að því gefnu að þau treysti sér til að halda viðræðum áfram standi vilji þjóðarinnar til þess.

Á þeim 18 mánuðum sem viðræður stóðu yfir, áður en hlé var gert á þeim snemma árs 2013, voru 27 af 33 samningsköflum opnaðir og Ísland afhenti samningsafstöðu sína í 29 köflum. Aðildarviðræðurnar eru flókið ferli og ýmsir þættir urðu þess valdandi að samningaferlið gekk hægar en væntingar höfðu staðið til. Ferlið er þyngra í vöfum eftir mikla stækkun ESB undanfarinn áratug, alþjóðlega fjármálakrísan setti strik í reikninginn, skortur á samtöðu innan ríkisstjórnarinnar tafði fyrir, viðræður voru settar í „hægagang“ í ársbyrjun 2013 og makrildleilan olli því að ekki tókst að opna sjávarútvegskafinn.

Nú hafa verið birtar tvær ítarlegar greiningar um stöðu og framvindu aðildarviðræðnanna. Í febrúar gaf Hagfræðistofnun út *Skýrslu um aðildarviðræður við Evrópusambandið og um þróun mála innan sambandsins*³ sem unnin var fyrir utanríkisráðuneytið. Í apríl gaf Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands út skýrslu undir heitinu *Aðildarviðræður Íslands við ESB*⁴ sem unnin var fyrir Alþýðusamband Íslands, Félag atvinnurekenda, Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins.

Skýrslurnar eru gagnlegur grunnur málefnalegrar umfjöllunar og hagsmunamats í þessu mikilvæga viðfangsefni. Þær gefa glögga mynd af þeim breytingum á stofnanaumgjörð og efnahagsumhverfi Íslands sem gera má ráð fyrir að fylgi aðild. Ennfremur lýsa þær framvindu aðildarviðræðna með ítarlegum hætti og gera almenningi kleift að átta sig betur á þeim úrlausnarefnum sem við var að glíma. Í skýrslu

³ <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefing-efni/skyrsla-um-adildarviðræður-vid-evropusambandið>

⁴ http://www.vi.is/files/ESB_%C3%BAttekt_AMS_Apr%C3%AD_2014_1074752479.pdf

Hagfræðistofnunar má ennfremur finna heildstæða samantekt um laga- og stofnanaþróun ESB auk mats stofnunarinnar á stöðu og horfum í efnahagsmálum sambandsins. Þá gefur skýrsla Alþjóðamálastofnunar greinargóða mynd af mögulegri niðurstöðu í veigamestu köflum samningaviðræðnanna. Sú skýrsla fjallar auk þess um stöðu og framtíðarhorfur EES-samningsins. Allt eru þetta mikilvæg atriði við mat á því hvað felist í aðild að ESB fyrir íslenskt samfélag og efnahagslíf.

Eftir stendur sú staðreynd að hvorug skýrslanna gefur skýr svör um það hver endanleg niðurstaða samningaviðræðna hefði orðið. Í hvorugu tilfelli er því hægt að framkvæma heildstætt og hlutlægt mat á það hver áhrif Evrópusambandsaðildar á heildarhagsmuni þjóðarinnar yrðu. Stærstu óvissuþættirnir í efnahagslegu tilliti eru möguleg aðkoma sambandsins að afnámi gjaldeyrishafta og endanleg útkoma samningaviðræðna hvað varðar sjávarútvegsmál.

Til að hægt sé að framkvæma heildstætt hagsmunamat á því hvort hagsmunum Íslands sé betur borgið innan eða utan ESB þarf því að ljúka aðildarviðræðum fyrr en síðar.

Eins og fram kemur í ályktun stjórnar Viðskiptaráðs Íslands frá því í mars 2014 telur stjórnin að rök megi færa fyrir þeirri afstöðu að torvelt gæti reynst að halda aðildarviðræðum áfram á þessum tímapunkti í ljósi þess að hvorugur núverandi stjórnarflokka er fylgjandi ESB aðild. Þrátt fyrir það telur stjórn Viðskiptaráðs ekki rétt að slíta viðræðunum.

Fyrir liggur að tiltölulega auðvelt myndi reynast að hefja viðræður að nýju, svo fremi sem aðildarumsóknin yrði ekki dregin til baka. Vari viðræðuhléið í mörg ár mun samningavinna úreldast að hluta þar sem lagasafn ESB tekur ýmsum breytingum með tímanum og því viðbúið að opna þyrfti suma kafla á nýjan leik. Engu að síður er ljóst að stór hluti þeirrar viðamiklu vinnu sem farið hefur fram myndi nýtast ef ákveðið yrði að hefja viðræður á nýjan leik.

Ef umsóknin yrði dregin til baka færi ferlið aftur á móti á byrjunarreit. Nýjar aðildarviðræður myndu krefjast þess að leita þyrfti aftur samþykkis allra aðildarríkjanna, kalla þyrfti saman nýja ríkjaráðstefnu og veita framkvæmdastjórninni nýtt samningsumboð. Að því loknu þyrfti að endurtaka öll fyrri skref viðræðuferlisins. Viðskiptaráð telur að mikil soun væri fólgin í því að stíga þetta skref án þess að skýr ávinningur fyrir heildarhagsmuni þjóðarinnar sé til staðar.

b) Endanleg niðurstaða skapar forsendur til varanlegrar stefnu í efnahagsmálum

Á undanförunum árum hefur talsvert verið fjallað um mikilvægi skýrrar framtíðaráætlunar í efnahagsmálum. Skemmst er að minnast skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey & Company um hagvaxtartækifæri Íslands til framtíðar⁵ og vinnu Samráðsvettvangs um aukna hagsæld á Íslandi⁶. Ennfremur hefur Viðskiptaráð fjallað um þetta viðfangsefni á Viðskiptaþingum undanfarinna ára, nú síðast í samhengi við uppbyggingu alþjóðlegrar atvinnustarfsemi á Íslandi.

Einn af grunnforsendum slíkrar áætlunar er skýr og varanleg stefna í peninga- og utanríkismálum. Valkostir Íslands í þessu samhengi eru einkum tveir: Aðild að Evrópusambandinu með upptöku evru eða áframhaldandi aðild að EES-samningnum og sjálfstæð mynt. Á meðan ekki liggur fyrir hvað fælist í aðildarsamning Íslands að Evrópusambandinu mun þjóðin ekki geta myndað sér endanlega afstöðu um hvor þessara kosta eigi að mynda varanlegan grundvöll efnahagsstefnu Íslands.

Ákveði stjórnvöld að feta þá sáttaleið að gera hlé á aðildarviðræðum við ESB til loka kjörtímabilsins í stað þess að slíta þeim gefst þeim samhliða tækifæri til að styrkja frekar trúverðugleika þess valkosta að standa

⁵ http://www.mckinsey.com/locations/Copenhagen/our_work/How_We_Work/Charting%20a%20Growth%20Path%20for%20Iceland.aspx

⁶ <http://samradsvettvangur.is/>

utan Evrópusambandsins. Þar ber einkum að nefna tvennt. Annars vegar að gerð verði grein fyrir því með hvaða hætti Íslendingar geti viðhaldið sjálfstæði í peningamálum samhliða frjálsu flæði fjármagns. Hins vegar með hvaða hætti framtíðaráskorunum EES-samningsins verði mætt.

Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar eru færð ítarleg rök fyrir því að Íslendingar geti ekki bundið gengi gjaldmiðils síns niður með trúverðugum hætti nema með því að afsala sér sjálfstæði í peningamálum eða binda gjaldmiðilinn niður með höftum. Ennfremur er gerð grein fyrir því að sveiflur í gengi krónunnar hafi verið meginorsök þess efnahagslega óstöðugleika sem Ísland hefur búið við undanfarna áratugi. Ætli núverandi stjórnvöld sér að reka peningastefnu framtíðarinnar með íslenskri krónu þarf að svara því með trúverðugum hætti hvernig höft verði afnumin samhliða því að stöðugleiki viðhaldist í gengismálum.

Það er jafnframt mat Alþjóðamálastofnunar að þegar staða og horfur EES-samningsins séu skoðaðar liggja þar fyrir framtíðaráskoranir. Þær felast í versnandi lýðræðis- og innleiðingarhalla samningsins auk þess sem óljóst er hversu vel samningurinn er í stakk búinn til að mæta framtíðarþróun sambandsins. Að því sögðu bendir þó fátt til að nokkur samningsaðilanna sjái ástæðu til að hafa frumkvæði að því að segja samningnum upp. Þrátt fyrir að samningurinn virki allvel og hafi skilað aðilum samningsins áþreifanlegum ávinningi er rík ástæða fyrir stjórnvöld að gera grein fyrir því með hvaða hætti áðurnefndum áskorunum verði mætt.

Með þessi atriði í huga þarf því tvennt að koma til eigi almenningur að geta valið milli tveggja varanlegra valkosta í utanríkis- og peningamálum. Til að hægt sé að móta upplýsta afstöðu gagnvart kostum og göllum þess að ganga í Evrópusambandið og taka upp evru þyrfti að ljúka aðildarviðræðum fyrr en síðar. Til að áframhaldandi aðild að EES-samningnum og sjálfstæð peningamálastefna geti talist varanleg leið þarf að skerpa á forsendum hennar og greina frá því með hvaða hætti áðurnefndum áskorunum verður mætt.

Þannig væri hægt að komast að endanlegri og varanlegri niðurstöðu í þessu mikilvæga máli sem byggði á upplýstu hagsmunamati og málefnalegri umræðu. Hvor leiðin sem yrði fyrir valinu gæti þá myndað hryggjarstykki í efnahagsstefnu Íslands til lengri tíma.

c) Tækifæri til að skapa breiðari samfélagslega sátt

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lagt fram markmið um aukinn samtakamátt og samvinnu í helstu verkefnum þjóðfélagsins. Þar segir:

Ríkisstjórnin mun leitast við að virkja samtakamátt þjóðarinnar og vinna gegn því sundurlyndi og tortryggni sem einkennt hefur íslensk stjórnsmál og umræðu í samfélaginu um nokkurt skeið. Framfarir og bætt lífskjör á Íslandi hafa byggst á samvinnu og samheldni og til framtíðar munu Íslendingar halda áfram að leysa sameiginlega af hendi helstu verkefni þjóðfélagsins.

Aukin samfélagsleg sátt um breiðu myndina í efnahagsmálum er ein meginforsenda þess að hægt sé að ná auknum stjórnsmálalegum stöðugleika á Íslandi. Í því felst að þverpólitísk samstaða myndist um ákveðin grunnatriði efnahagslífsins líkt og tíðkast hefur á Norðurlöndunum. Aukinn fyrirsjáanleiki í hagstjórn og efnahagsstefnu er algjört grundvallaratriði eigi íslenskt atvinnulíf að byggja upp samkeppnishæfni sína á alþjóðlegum vettvangi. Uppbyggileg og opin umræða sem byggir á vel rökstuddri afstöðu er lykilinn að því markmiði.

Utanríkis- og peningamál falla tvímælalaust undir þá málaflokka sem nálgast þarf með þessum hætti. Viðskiptaráð hvetur því stjórnvöld til að sýna framsýni í þessu mikilvæga máli og gera hlé á

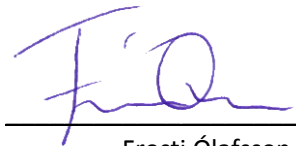
aðildarviðræðum við ESB í stað þess að slíta þeim. Það er mat stjórnar Viðskiptaráðs að sú leið myndi skapa grundvöll fyrir núverandi stjórnvöld til að vinna að uppbyggingu efnahagslífsins næstu þrjú ár í breiðari sátt við aðila vinnumarkaðarins og aðra hagsmunaaðila en ella.

Viðskiptaráð tekur ekki beina afstöðu til þess hvort og hvenær þjóðaratkvæðagreiðsla um framhald viðræðna eigi að fara fram. Það eru þó ákveðnir kostir fólgnir í því að slík atkvæðagreiðsla fari fram fyrir næstu þingkosningar, enda geta stjórn mála flokkar landsins þá kynnt með hvaða hætti þeir hyggist fara að vilja þjóðarinnar í þessu máli. Fari slík þjóðaratkvæðagreiðsla ekki fram er afar brýnt að allir flokkar leggi fram skýra stefnu í næstu þingkosningum um þær forsendur sem framtíðarstefna þeirra í utanríkis- og peningamálum byggir á.

Viðskiptaráð leggur til í ljósi framangreindra atriða að þingsályktunartillagan nái ekki fram að ganga.

Ráðið óskar eftir því að fá að skýra sjónarmið sín frekar á fundi utanríkismálanefndar.

Virðingarfyllt,
f.h. Viðskiptaráðs Íslands



Frosti Ólafsson,
framkvæmdastjóri