

Nd.

14. Frumvarp til laga

[14. mál]

um breyting á lögum um verslunaratvinnu, nr. 41 2. maí 1968, sbr. lög nr. 7/1970 og lög nr. 27/1972.

Flm.: Svavar Gestsson.

1. gr.

1. mgr. 2. gr. laganna orðist svo:

Með orðinu verslun í lögum þessum er átt við heildverslun, umboðsverslun, þar með talin tilboðasöfnun um vörusölu og vörukaup, innflutningsverslun, útflutningsverslun og smásöluverslun.

2. gr.

Á eftir 4. gr. laganna komi ný grein sem verði 5. gr. og orðist svo:

Leyfi til verslunarreksturs, skv. 2. gr., gildir í 5 ár, nema til innflutnings- og útflutningsverslunar í 3 ár. Verslunarleyfi skal endurnýjað ef Verðlagsstofnun mælir með endurnýjun þess. Þó skal leyfi til útflutnings- og innflutningsverslunar því aðeins veitt eða endurnýjað að fyrir liggi meðmæli gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands.

3. gr.

10. gr. laganna (2. gr. laga nr. 7/1970), sem verður 11. gr., breytist svo:

Á eftir 3. mgr. komi ný málsgrein á þessa leið:

- a) Lögreglustjóri sendir viðskiptaráðuneytinu afrit af tilkynningum þeim er hann sendir Lögbirtingablaðinu um útgáfu verslunarleyfis. Hafi viðskiptaráðuneytið ekki gert athugasemd við útgáfu leyfisins innan eins mánaðar frá dagsetningu þess hjá embætti lögreglustjóra — borgarfégeta í Reykjavík — tekur leyfið gildi þann dag.
- b) 4. mgr. falli niður.

4. gr.

11. grein laganna, sem verður 12. gr., orðist svo:

Hagstofa Íslands og viðskiptaráðuneytið halda skrá yfir þá aðila sem á hverjum tíma hafa leyfi til verslunarreksturs. Skráin skal flokkuð eftir tegundum verslunarleyfa og fer um frágang hennar og útgáfu samkvæmt ákvörðun ráðherra.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta hefur þann tilgang að sérstök leyfi þurfi til þess að menn geti stundað innflutnings- og útflutningsverslun. Eins og kunnugt er hefur öll útflutningsverslun verið bundin leyfum hér á landi og getur viðskiptaráðuneytið ekki veitt öðrum leyfi til útflutnings en þeim sem tryggir hæsta fáanlegt verð og þeim sem skilar andvirði útflutnings refjalaust til réttara aðila hér á landi. Um innflutningsverslunina gilda aðrar reglur; kannske væri réttara að segja að þar gildi yfirleitt engar reglur eða gagnslitlar. Hefur þar allt annan róm en í útflutningsverslun landsmanna þar sem leyfisútgáfa skal metin hverju sinni samviskusamlega. Sýnist eðlilega stundum sitt hverjum um útflutningsleyfin, en engum kemur þó til hugar að koma þar á frumskógakerfi innflutningsverslunarinnar.

Stjórnvöld hafa á liðnum árum iðulega farið sérstaklega ofan í saumana á innflutningsversluninni og er þetta frumvarp flutt í framhaldi af skýrslu um þessi málefni sem út kom 1978. Verður skýrslan birt hér á eftir sem fylgiskjal með frumvarpi þessu og þar kemur það fram sem segja þarf um forsendur frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er orðinu „innflutningsverslun“ bætt inn í upptalninguna um það hvað átt er við með orðinu „verslun“.

Um 2. gr.

Í lögum um verslunaratvinnu er gert ráð fyrir því að verslunarleyfin gildi til 5 ára í senn. Hér er um breytingu að ræða í frumvarpinu svo sem sjá má og tími verslunarleyfis til innflutnings- og útflutningsverslunar stytur í 3 ár. Hér er og það nýmæli að við endurnýjun verslunarleyfis þurfi að liggja fyrir meðmæli Verðlagsstofnunar, en við endurnýjun verslunarleyfis til innflutnings- og útflutningsverslunar skulu liggja fyrir meðmæli gjaldeyriseftirlitsins. Við mat sitt á þessu skal gjaldeyriseftirlitið sérstaklega meta umboðslaunaskil, svo sem sjálfsagt er.

Um 3. gr.

Hér er gert ráð fyrir því að viðskiptaráðuneytið fái afrit af öllum tilkynningum um verslunarleyfi og að ráðuneytið geti stöðvað útgáfu verslunarleyfis innan eins mánaðar frá útgáfu þess ef ætla má að skilyrði laganna séu ekki uppfyllt.

Um 4. gr.

Eðlilegt er að viðskiptaráðuneytið komi við sögu þegar verslunarleyfi eru skráð, en ekki aðeins Hagstofa Íslands eins og nú er gert ráð fyrir í lögnum um verslunaratvinnu. Samkvæmt þessari breytingartillögu gætu Hagstofan og viðskiptaráðuneytið haft samvinnu um skráningu verslunarleyfa og tilhögun hennar. Mætti hugsa sér að viðskiptaráðuneytið kæmi skráningu verslunarleyfa fyrir í tengslum við hlutafélagaskrána.

Aðrar greinar þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal I.

SKÝRSLA

**verðlagsstjóra til viðskiptaráðherra um athugun á innflutningsverslun
(Janúar 1979).**

INNGANGUR

28. september 1978 barst mér frá viðskiptaráðuneytinu eftirfarandi bréf:

„Í samstarfsyfirlýsingu núverandi stjórnarflokka er gert ráð fyrir því, að fram fari rækileg rannsókn á innflutningsversluninni. Er hér um að ræða framhald af þeirri rannsókn, sem verðlagsstjóri beitti sér fyrir á innkaupsverði til Íslands annars vegar og annarra Norðurlanda hins vegar, en hún leiddi í ljós, að innkaupsverð þeirra vörutegunda, sem könnunin náði til, var hærra til Íslands en til annarra Norðurlanda.“

Þessi niðurstaða gefur vísbendingu um alvarleg vandamál í verslunarháttum hér á landi. Þess vegna, og í samræmi við samstarfsyfirlýsinguna, telur viðskiptaráðuneytið nauðsynlegt, að fram fari athugun, sem beinist einkum að eftirfarandi atriðum:

1. Rannsakadur verði allar hugsanlegar orsakir þess verðmunar, sem fram kom í könnun verðlagsstjóra.
2. Rannsakað verði sérstaklega, hver er þáttur umboðslauna í þessum verðmismun svo og umboðslaunaskil.
3. Gerð verði úttekt á áhrifum hins háa innkaupsverðs á verðlag, lífskjör, verðbólguþróun og gjaldeyrisstöðu landsmanna.
4. Gerðar verði tillögur um lagfæringu á verslunarháttum, eftir því sem nauðsynlegt kann að virðast.

Ráðuneytið felur yður, herra verðlagsstjóri, að annast þessa athugun og gera tillögur til ráðherra fyrir áramót um úrbætur í þessum eignum. Þar sem könnunin er umfangsmikil og spannar yfir mörg svið stjórnsýslu, hefur ráðuneytið óskað þess, að eftirfarandi menn vinni að athugininni, ásamt yður:

Garðar Valdimarsson skattrannsóknarstjóri, Sigurmar Albertsson lögfræðingur, Tollstjóraskrifstofunni, Sveinn Sveinsson lögfræðingur, Gjalddeyriseftirliti Seðlabankans, og Gylfi Knudsen deildarstjóri, viðskiptaráðuneytinu.

Jafnframt vill ráðuneytið leggja áherslu á, að samstarfi við verðlagsyfirvöld annarra Norðurlanda verði haldið áfram, þannig að slíkt samstarf um verslunarmál verði framvegis fastur þáttur í starfi verðlagsyfirvalda hér á landi.“

Við skýrslugerðina hef ég m. a. stuðst við upplýsingar frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Sambandi íslenskra samvinnufélaga og allmörgum einstökum innflytjendum. Einnig hef ég stuðst við upplýsingar erlendis frá.

Sá starfshópur, sem vann að þessari athugun, hélt marga fundi og í skýrslunni koma fram upplýsingar og hugmyndir sem hver einstakur lagði fram án þess að það sé tilgreint sérstaklega.

Þá tók ráðgjafarfyrtækið Rekstrarstofan að sér að vinna að ákveðnum þáttum athugunarinnar og vann Þórður Vigfússon hagverkfræðingur aðallega að verkefninu fyrir hennar hönd.

Loks naut ég aðstoðar ritara verðlagsnefndar, Kristjáns Andréssonar.

Við mat á niðurstöðum skýrslunnar ber að hafa í huga, að sá tími sem ætlaður var til þess að ljúka athugininni var mjög skammur og þess vegna gafst ekki svigrúm til að gera hana eins ítarlega og æskilegt hefði verið.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

1. Niðurstöður þessarar athugunar gefa til kynna, að sú vísbending um hærra innkaupsverð til Íslands en til hinna Norðurlandanna, sem fram kom í samnorrænu verðkönnuninni á s. l. ári, eigi við rök að styðjast.
2. Þær orsakir eða áhrifaþættir, sem virðast einkum valda þessum verðmun, má flokka í umboðslaun, milliliði, óhagkvæmni, fjármagnskostnað og sérstöðu landsins.
3. Verulega virðist vanta á, að erlend umboðslaun skili sér til íslenskra gjaldeyrisbanka, og þar sem mikil fylgni er almennt á milli þeirra umboðslauna, sem skilað er í banka og þeirra sem talin eru fram til skatts, má ætla að vanskil á umboðslaunum hafi í för með sér undanskot á tekjum til skatts.
4. Með markvissum skammtíma- og langtíma aðgerðum má bæta þá óheilbrigðu viðskipta-hætti sem viðgengist hafa í innflutningsversluninni og lækka með því vöruverð og draga úr gjaldeyriseyðslu.

SAMNORRÆNA VERÐKÖNNUNIN

Eins og fram kemur í erindisbréfi viðskiptaráðuneytisins er hvatinn að þessari athugun á innflutningsversluninni niðurstöður samnorrænu verðkönnunarinnar, sem gerð var á s. l. sumri. Tel ég því rétt að fara nokkrum orðum um þá verðkönnun og aðdraganda hennar.

Eftirliti með verðlagi innfluttra vara hefur verið hagað á þann veg héraðs um margra áratuga skeið, að innflytjendur hafa sent verðlagsskrifstofunni verðútreikninga yfir innfluttar vörur, ásamt fylgigögnum, m. a. erlendum innkaupareikningum. Verðlagsskrifstofan hefur yfirfarið þessa verðútreikninga og gengið úr skugga um, að þeir væru í samræmi við fylgiskjöl og heimilaðar álagningarreglur. Ýmsir höfðu bent á, að þetta kerfi sem unnið hefur verið eftir væri hvergi nærri fullnægjandi, þar sem eftirlitið byggðist fyrst og fremst á því að kanna, hvort álagning væri innan þeirra marka, sem verðlagsnefnd hefði ákveðið hverju sinni. Hins vegar væri ekki athugað, hvort innkaup væru í samræmi við eðlilegt markaðsverð erlendis.

Til þess að fá einhverja hugmynd um innkaupsverð erlendis fór ég þess á leit, haustið 1976, við þáverandi viðskiptaráðherra, að hann heimilaði verðlagsskrifstofunni að gera tilraun til að kanna innkaup til Íslands frá Englandi. Könnun þessi leiddi í ljós, að umtalsverður munur virtist vera á innkaupum íslenskra innflytjenda og enskra starfsbræðra þeirra. Þessi könnun var mjög einföld en gaf þó ákveðnar vísbendingar.

Á árinu 1975 hóf verðlagsskrifstofan þátttöku í samstarfi norrænna verðlagsskrifvalda. Fljótlega eftir Londonarkönnunina gerði ég norrænum verðlagsskrifvaldum grein fyrir þessari tilraun okkar og fór þess á leit við þau, að gerð yrði samnorræn verðkönnun á innkaupsverði í því skyni að fá upplýst hvort við hefðum einhverja sérstöðu í þeim málum. Nokkur dráttur varð þá á því, að samstaða yrði um gerð slíkrar könnunar, en eftir að ósk kom fram í norska stórþinginu um nauðsyn verðkönnunar milli landanna var loks ákveðið á fundi verðlagsskrifvalda, sem haldinn var á Íslandi í apríl s. l., að gerð yrði reynslukönnun á þessu sviði og skyldi henni lokið fyrir haustfund í september.

Könnun þessi náði aðeins til 30—40 vörutegunda, sem fluttar voru inn til allra Norðurlandanna, og voru þær af sömu gerð og stærð. Þarna var samkvæmt skilgreiningu Hagstofunnar eingöngu um neysluvörur að ræða en ekki fjárfestingarvörur, hrávörur eða rekstrarvörur né skip og flugvélar. En þrátt fyrir, að hér væri um fyrstu reynslukönnun að ræða og hún næði til mjög fárra vörutegunda, gaf hún ákveðna vísbendingu um herra innkaupsverð til Íslands en hinna Norðurlandanna.

STAÐA INNFLUTNINGSVERSLUNAR

Áður en leitað verður orsaka þess verðmunar, sem hér er til athugunar, tel ég rétt að gera nokkra grein fyrir stöðu innflutningsverslunar um þessar mundir.

Samkvæmt nýjustu upplýsingum Þjóðhagsstofnunar var vergur hagnaður heildverslunar (án olíuverslunar, byggingarvöruverslunar og bifreiðaverslunar) að meðaltali 4,2% árið 1971—1976. Fyrir árið 1977 er vergur hagnaður áætlaður 3,7% af tekjum, en á árinu 1978 áætla Þjóðhagsstofnunin að vergur hagnaður af tekjum verði um 2%. Þjóðhagsstofnun hefur þann fyrirvara, að hér sé um lauslegar áætlanir að ræða, en telur þær þó gefa vísbendingu um afkomubreytingar.

Verslunarráð Íslands álitur afkomu heildverslunar lakari en tölur Þjóðhagsstofnunar gefa til kynna og telur að hún sé nú rekin með halla. Í útreikningum Verslunarráðsins kemur m. a. fram að meðalálagning í heildverslun (atvgr. 616) hafi lækkað úr 18,8% 1974 í 15,5% á s. l. ári.

Hafa verður í huga, að niðurstöður Þjóðhagsstofnunar og Verslunarráðsins eru byggðar á meðaltölum og segja því lítið um afkomu einstakra greina innan heildverslunar, en hún er

afar misjöfn. Vitað er að nokkarar greinar heildverslunar eru reknar með hagnaði, en ýmsar aðrar virðast berjast í bökkum. Sem dæmi um greinar sem virðast komast vel af má nefna þær sem búa við rúm verðlagsákvæði eins og lyfjaheildverslun, véla-, varahluta- og veiðarfæraverslun fyrir sjávarútveginn, og greinar sem eru að mestu undanþegnar verðlagsákvæðum, svo sem optikvörur, úr, gull, silfur, leikföng og filmur. Flestar greinar, sem eru undir hámarksálagningu, þ. á m. matvörur, nýlenduvörur, hreinlætisvörur, snyrtivörur, hjúkrunarvörur, búsáhöld, járnvörur, skófatnaður, vefnaðarvörur, byggingarvörur, hjólbardar, varahlutir og fleiri, virðast hins vegar hafa átt í rekstrarerfiðleikum á s. l. ári og að sögn talsmanna verslunarinnar eru fyrirsjáanlegir enn frekari erfiðleikar í þessum greinum á árinu 1979.

Til þess að útskýra nánar þá erfiðleika, sem um er að ræða, fer hér á eftir rekstraryfirlit Birgðastöðvar Sambands ísl. samvinnufélaga fyrir fyrstu 10 mánuði ársins 1978, en Birgðastöðin annast einkum innflutning á mat- og hreinlætisvörum:

Rekstraryfirlit 1/1 — 31/10 1978.

Gjöld	Tekjur		
Vextir	m.kr. 156,7	Álagning	m.kr. 261,6
Laun	m.kr. 132,0	Umboðslaun	m.kr. 124,2
Annar kostn.	m.kr. 137,5	Rekstrarhalli	m.kr. 40,4
Alls	m.kr. 426,2		m.kr. 426,2

Til þess að Birgðastöð S.Í.S. kæmi út með hallalausan rekstur á fyrstu 10 mánuðum ársins hefði meðalálagning samkvæmt ofangreindu yfirliti þurft að vera 426,2 m.kr. eða 15,9%. Meðalálagning var hins vegar 385,8 m.kr. eða 14,4%. Í 14,4% eru umboðslaun innifalin. Ef engin umboðslaun væru hefði álagningin verið um 9,8%. Athyglisvert er, að í rekstraryfirlitinu kemur fram að vextir eru stærsti kostnaðarliðurinn og eru orðnir hærri en laun.

Samband ísl. samvinnufélaga telur, að samkvæmt framangreindum tölum hefði meðalálagningin á tímabilinu þurft að vera 1,5% hærri en hún var, til þess að birgðastöðin kæmi út án rekstrarhalla. Sambandið tekur hins vegar fram, að 1,5% sé ekki nægileg hækkun, þar sem rekstrarskilyrði í dag séu mun lakari en þau voru að meðaltali á s. l. ári, fyrst og fremst vegna lægri álagningar, og þess vegna verði að koma til enn meiri hækkun.

Þær tölur, sem fram koma í þessum kafla, eru flestar bráðabirgðatölur, og því vefengjanlegar, en þær ásamt öðrum fyrirliggjandi gögnum um hag heildverslunar gefa þó að sögn talsmanna verslunarinnar ótvírætt til kynna að afkoma heildverslunar hefur sjaldan eða aldrei verið verri en einmitt nú.

UMFJÖLLUN ÁHRIFAPÁTTA

Í þessum kafla verður reynt að draga fram helstu þætti, sem valdið geta háu innflutningsverði til landsins.

1. Umboðslaun.

Pegar rætt er um hugtakið umboðslaun verður að gera sér grein fyrir því, að það er notað í miklu viddækari skilningi hérlendis en meðal annarra þjóða. Erlendis er hugtakið umboðslaun eða „commission“ yfirleitt notað yfir þóknun til einkaumboðsaðila fyrir að gæta hagsmuna seljenda í viðkomandi landi, og er þóknunin hlutfallslega lág. Hérlendis hefur hugtakið hins vegar ekki aðeins verið notað yfir einkaumboðslaun heldur einnig í þeim

tilvikum, sem erlenda innkaupsverðið er beinlínis hækkað upp að ósk innflytjenda og upphækkunin meðhöndluð á sama hátt og „commission“. Hér í þessari skýrslu verður orðið umboðslaun einnig látið ná yfir upphækanir erlendis, enda þótt það sé mistúlkun á hugtakinu.

Eftirfarandi töflur, sem byggðar eru á rauntölum og áætlunartölum, gefa hugmynd um umboðslaun og umboðslaunaskil á s. l. 4 árum:

Tafla I.
Innflutningsverð (fob) í milljörðum kr.

Ár	Innflutningsverð (fob) í milljörðum kr.	Áætluð mynduð umboðslaun sem hlutfall af heildarinnflutningi í %	Umboðslaunaskil í milljörðum kr.	Umboðslaunaskil af heildarinnflutningi (fob) í %	Raunveruleg umboðslaunaskil sem hlutfall af ætluðum mynduðum umboðslaunum í %	Oskiluð umboðslaun í milljörðum kr.
1975	68.0		2.1	3.0%		
1976	78.0		2.5	3.2%	64%	1.8
1977	111.0	4.5%	3.2	2.9%	69%	
1978	171.0	4.4%	5.2	3.0%		2.3

Tafla II.
Innflutningsverð (fob) í milljörðum kr. (þó ekki reiknað með eldsneyti, áli, bifreiðum og skipum *)

Ár	Innflutningsverð (fob) í milljörðum kr.	Áætluð mynduð umboðslaun sem hlutfall af heildarinnflutningi í %	Umboðslaunaskil í milljörðum kr.	Umboðslaunaskil af heildarinnflutningi (fob) í %	Raunveruleg umboðslaunaskil sem hlutfall af ætluðum mynduðum umboðslaunum í %	Oskiluð umboðslaun í milljörðum kr.
1975	46.0		2.1	4.6%		
1976	53.0		2.5	4.7%	64%	1.8
1977	75.0	6.7%	3.2	4.3%	69%	
1978	116.0	6.5%	5.2	4.5%		2.3

* Umboðslaun af skipum nema þó oft allt að 2.5% af kaupverði skips.

Samkvæmt áætlun Rekstrarstofunnar námu mynduð erlend umboðslaun á árinu 1977 4,5–5,5 milljörðum kr. og á árinu 1978 7,0–8,0 milljörðum. Miðar Rekstrarstofan þá við, að umboðslaun nemi um 4–5% af heildarinnflutningi fob til landsins eins og fram kemur í töflu III. Gjaldeyrisskil umboðslauna samkvæmt upplýsingum frá gjaldeyriseftirliti Seðlabankans námu á árinu 1977 3,2 milljörðum kr. og 1978 5,2 milljörðum kr. samkvæmt áætlun miðað við stöðu í lok nóvember.

Í töflu I er reiknað með að umboðslaun nemi 4,5% af heildarinnflutningi og þannig fundin út áætluð mynduð umboðslaun. Í töflu II, þar sem frá heildarinnflutningi fob eru dregnir stórir þættir sem vitað er um að gefa af sér lítil eða engin umboðslaun, er prósentuhlutfall innflutnings og áætlaðra umboðslauna orðið 6,5–6,7%.

Við samanburð á umboðslaunaskilum 6 stórra innflytjenda og heildargjaldeyriskaupum þeirra var hlutfall skilanna 6,17%–15,77% af heildargjaldeyriskaupunum. Þar ber þess þó að gæta að heildargjaldeyriskaup á ársgrundvelli eru yfirleitt lægri en heildarinnflutningsverðmæti, m. a. vegna gjaldfrestspátta, en á móti vega útistandandi umboðslaun.

Svo sem töflurnar sýna nema áætluð óskiluð umboðslaun 1,8 milljarði króna á árinu 1977 og 2,3 milljörðum króna á árinu 1978. Er það 31–36% af áætluðum mynduðum umboðslaunum. Þrátt fyrir þann fyrirvara, að ofangreindar tölur séu mjög gróflaga áætlaðar og að hluti þeirra geti skilað sér til landsins síðar, eru þær af þeirri stærð að vert er að gera sér nánari grein fyrir þeim. Verður frekar vikið að því síðar.

Þetta séríslenska fyrirbrigði að innflytjendur láta hækka innkaupsverð erlendis og með hækkunina er síðan farið eins og umboðslaun er veigamikil skýring á hærra innkaupsverði til Íslands en annarra Norðurlanda og er því nauðsynlegt að reyna að gera sér grein fyrir því, hvenær og hvers vegna þessi viðskiptamáti er til kominn.

Samkvæmt yfirliti Seðlabankans um gjaldeyrisskil á erlendum umboðslaunum frá árinu 1960 hafa umboðslaun hækkað hlutfallslega ár frá ári miðað við heildarinnflutning til landsins á sama tíma. Síðustu fjögur árin virðist hlutfallið þó hafa haldist nær óbreytt.

Á þessari þróun er vafalaust fleiri en ein skýring, en ég mun hér rekja lauslega skýringu sem ég tel vera mikilvæga.

Fram til ársins 1960 var allur innflutningur til landsins takmarkaður með leyfum. Á þeim tíma var veruleg umframeftirspurn eftir innfluttum vörum og má því ætla, að dreifingarkostnaður innflutningsverslunarinnar og þar með álagningarþörf hennar hafi verið í lágmarki.

Upp úr 1960 eru teknir upp breyttir og frjálsari verslunarhættir í innflutningi sem haldist hafa til þessa dags. Þessum breytingum fylgdi aukið vöruframboð og vöruúrval, en eftir að mestu eftirspurninni hér innanlands hafði verið fullnægt hlaut að koma að því, að kostnaður við vörudreifingu mundi aukast m. a. vegna birgðahalds og fjármagnskostnaðar. Verslunin hefur bent á, að á sama tíma hafi orðið sáralítill sem engin breyting á álagningarreglum hér heima og henni því hvorki gert kleift að mæta auknum tilkostnaði á eðlilegan hátt né veitt svigrúm eða hvati til að gera hagkvæm innkaup eins og breyttar aðstæður gátu gefið tilefni til. Hún bendir jafnframt á að álagningarákvæði séu nú hvað lægst frá því, að þau voru fyrst tekin upp.

Viðbrögð innflytjenda við þessum breyttu aðstæðum virðast því hafa orðið þau að leita eftir hækkuðum innkaupsverði erlendis og bæta sér þannig upp það, sem þeir töldu sig vanta á álagninguna hér heima.

Fullyrða má, að þessir viðskiptahættir hafi tíðkast almennt a. m. k. síðustu tíu árin. Mér er kunnugt um, að stór innflutningsverslun, sem dró í lengstu lög að fara út á þá braut að bæta rekstrarafkomu sína með því að hækka upp innkaupsverð erlendis, taldi sér ekki annað fært en að grípa til þess úrræðis á árinu 1967, eftir að hafa verið rekin með halla um tveggja til þriggja ára skeið.

Innflytjendur halda því fram, að þessi viðbrögð þeirra hafi verið óhjákvæmileg og

staðfesti, að þegar stjórnvaldsaðgerðir, á hvaða sviði sem er, ganga of langt leiði það til þess að reynt er að fara framhjá kerfinu á einn eða annan hátt.

Loks taka innflytjendur fram, að stjórnvöldum hefði átt að vera kunnugt um að þessi viðskiptamáti hafi tíðkast um nokkurt árabil og því til stuðnings hafa þeir gjarnan minnst á viðskipti sín við opinbera innkaupastofnun. Þeir nefna sem dæmi að opinbera stofnunin hafi falið innflutningsfyrirtæki í Reykjavík að útvega ákveðna vöru, sem það gerði. Er innflytjandinn framvísaði reikningi fyrir vöruna hafði hann sett á reikninginn heimilaða heildsöluálagningu. Stofnunin neitaði hins vegar að greiða álagninguna og vísaði til þess að innflytjandinn hefði sín umboðslaun erlendis. Innflutningsfyrirtækið, sem í þessu tilviki hafði aðeins tekið óveruleg umboðslaun, vildi ekki standa í illdeilum við hið opinbera og sættist á að fella álagninguna burt. Nokkru síðar gerði stofnunin á nýjan leik pöntun frá sama aðila á sömu vöru. Innflytjandinn, sem þóttist nú þekkja á kerfið og vera viss um, að ekki þýddi að framvísa reikningi, sem sýndi álagningu, fór þess vegna fram á það við erlenda framleiðandann, að innkaupsverð vörunnar yrði hækkað um 25% og það fært sér til tekna. Þetta var gert og er innflytjandinn framvísaði reikningnum, sem sýndi enga álagningu, var hann greiddur athugasemdalaust. Innflytjendur telja að svona dæmi sýni, að opinberar stofnanir álíti eðlilegt að þeir taki þóknun erlendis, enda þótt hún kunni að vera hærri en heimiluð álagning hér heima og hafi auk þess margföldunaráhrif á vöruverð í för með sér.

Jafnvel þótt tekið sé tillit til þessara skýringa innflytjenda verður ekki gengið framhjá því, að upphækkun vöruverðs erlendis þekkist einnig á þeim vörum sem í reynd eru með frjálsri álagningu eða búa við mjög rúm verðlagsákvæði. Verður því að ætla að fleira en þröng verðlagsákvæði stuðli að upphækkun erlendis. En hvaða ástæður geta legið þar að baki?

Fyrst er til að nefna ásókn manna í erlendan gjaldeyri til ávöxtunar í erlendum bönkum og til einkaneyslu erlendis.

Í öðru lagi hefur reynslan sýnt, að það fé, sem er til ávöxtunar í erlendum bönkum án samþykkis gjaldeyrisyfirvalda, er almennt ekki talið fram til skatts og enn fremur eru þess dæmi, að umboðslaun erlendis frá eru ekki talin fram á réttum tíma eða alls ekki talin fram.

Ásókn í erlendan gjaldeyri og undanskot á eignum og tekjum undan skatti geta þannig, án tillits til verðlagsákvæða, verið hvati að upphækkun erlendra vöruheikninga.

2. Milliliðir.

Íslenskir innflytjendur flytja í verulegum mæli inn vörur í gegnum milliliði sem staðsettir eru annaðhvort í upprunalandi eða í þriðja landi. Þetta virðast þeir gera bæði tilneyddir og ótilneyddir.

Rekstrarstofan álitur þær aðstæður, sem orsakað geta tilneydd milliliðakaup vera:

„a. Ísland er hluti af erlendu sölusvæði.

b. Framleiðandi er með eigin sölukerfi og milliliði í upprunalandi eða erlendis og ákveður við hvaða aðila á að versla.“

Þegar um tilneydd milliliðakaup í gegnum þriðja land er að ræða er Danmörk langalgengasti milliliðurinn. Virðast Danir, að einhverju leyti vegna fyrri tengsla þjóðanna og stöðu sinnar innan Evrópu, hafa náð til sín umtalsverðum viðskiptum til Íslands og óhætt er að fullyrða að verulegar fjárhæðir renna á þennan hátt í vasa Dana, sem hækkar að sama skapi vöruverð til Íslands.

Á þeim skamma tíma, sem ætlaður var til athugunarinnar, var erfitt að meta stærð þessa vandamáls, en ljóst er að málið er það alvarlegt að rik ástæða er til þess að kanna það enn frekar. Til þess að gefa þó einhverja hugmynd um hvað stórar upphæðir getur verið um að ræða skulu hér tilfærð nokkur dæmi:

Íslenskur innflytjandi, sem m. a. flytur inn bandarísk læknatæki í gegnum Danmörku, gerði athugun á því, hvað slík milliliðakaup kostuðu. Hann komst að því að tiltekin tvö tæki,

sem kostuðu frá Danmörku annars vegar \$ 1050 og hins vegar \$ 1175, hefðu í fyrra tilvikinu kostað \$ 585 og í síðara \$ 655 ef hann hefði keypt þau beint frá framleiðanda í Bandaríkjunum. Með öðrum orðum: með því að kaupa í gegnum Danmörku þurfti að greiða um 80% hærra verð fyrir tækin. Þessi innflytjandi kvað umrædd dæmi síður en svo vera undantekningar.

Annar innflytjandi, sem flytur inn vélar og tæki frá Bandaríkjunum, skýrði frá því, að hann hafi flutt inn ákveðið tæki beint frá Bandaríkjunum á hagkvæmu verði. Síðan hafi það gerst, að Danir, með einhverjum hætti, náðu til sín einkaumbodi á þessu tæki fyrir Ísland. Við þær breytingar hækkaði innkaupsverð vörunnar um 60%.

Fleiri slík dæmi mætti nefna, en samkvæmt upplýsingum innflytjenda virðist mega álykta, að algengt sé að þessi milliliðaviðskipti í gegnum Danmörku hafi í för með sér 25% hærra innkaupsverð en ef keypt væri beint frá upprunalandi, en í mörgum tilvikum er þessi tala mun hærri eins og framangreind dæmi sýna.

Fleiri lönd en Danmörk koma við sögu sem þriðja land og má í því sambandi minna á dæmi sem fram kom í sjónvarpsþætti um kaup Raunvísindastofnunar Háskóla Íslands á reiknivélum, en þar var upplýst, að ef stofnunin hefði keypt umrædd tæki í gegnum umboðsmann þessara véla hér heima, hefði verðið orðið nær 50% hærra en það verð var, sem stofnunin greiddi fyrir vélnar með því að kaupa þær sjálf frá smásala í Bandaríkjunum. Ástæðuna fyrir þessum verðmun kvað íslenski umboðsmaðurinn vera, að honum væri meinað að kaupa vélnar beint frá framleiðanda í Bandaríkjunum, en gert að kaupa þær í gegnum millilið í Evrópu.

Í viðtölum við ísl. innflytjendur kom fram, að þeir voru sammála um, að hér væri verulegt vandamál á ferðinni, er lyti bæði að verðlags- og gjaldeyrismálum. Innflytjendur töldu, að óraunhæf verðlagsákvæði gæfu reyndar ekki tilefni til, að þeir leituðu eftir hagkvæmustu innkaupaleiðum, en töldu lausn málsins þó erfiðari en svo, að breytt verðlagsákvæði gætu ein leyst vandann. Hinir erlendu milliliðir hafi ítrekað sýnt, að þeir halda mjög fast í þá hagsmuni sem þeir hafa af Íslandsviðskiptum og láta þau ekki ótilneyddir af hendi. Töldu innflytjendur að stjórnvöld þyrftu með einhverjum hætti að koma þeim til aðstoðar þannig að þeir gætu í sem flestum tilvikum verslað beint við framleiðslufyrirtæki í upprunalandi, nema annað væri hagkvæmara.

Milliliðakaup sem gerð eru ótilneydd eru af allt öðrum toga spunnin, og um þau segir Rekstrarstofan m. a.:

„Ástæður fyrir ótilneyddum milliliðakaupum geta verið margs konar, en nefna má:

- a. Þægindi og oft minni kostnaður innflytjenda af því að versla við fáa aðila með margar vörutegundir.
- b. Innflytjandanum er sama um álagningu milliliða eða telur sér hana í hag.
- c. Þekkingarskortur á markaði og innkaupamöguleikum.
- d. Tíma- og fjárskortur við að leita nýrra innkaupamöguleika.
- e. Viðskiptahefð, venjur og viðskiptaöryggi.

Með vaxandi milliliðakaupum er í raun verið að færa heildverslun út fyrir landsteinana, og er það óhagstæð þróun. Við þessari þróun verður ekki spornað meðan verðbólga, verðskyn og verðlagskerfi gera innflytjendum það hagstætt að kaupa dýrar og þægilegar frá milliliðum.“

3. Óhagkvæmni.

Þeirri gagnrýni er m. a. beint gegn því álagningarkerfi, sem við búum við, að það hvetji innflytjendur ekki til hagkvæmra innkaupa, heldur jafnvel til hins gagnstæða þar sem innflytjendur fá meiri tekjur þeim mun dýrari sem varan er. Það er því ekki talið líklegt, að innflytjendur leggi á sig erfiði og kostnað við að ná innkaupsverði niður erlendis, ef það verður til þess að rýra afkomu þeirra.

Ég vil þó benda á, að mér hefur verið heimilt að veita hærri álagningu en verðlagsákvæðin segja til um, þegar sannanlega er um mjög hagkvæm innkaup að ræða en vera má, að þessi heimild hafi ekki dregið nægilega úr ofangreindum ágalla álagningarkerfisins.

Eftir því, sem mér er kunnugt, byggist sölustefna margra erlendra fyrirtækja fyrst og fremst á því að þau þreifa sig áfram á þeim mörkuðum sem þau selja til og taka hæstu verð sem þau treysta sér til á hverjum markaði fyrir sig. Það er enginn vafi á því, að á þeim mörkuðum sem samkeppnin er hörðust eru innkaupsverðin jafnan lægst og samkeppnis-skortur og áhugaleysi innflytjenda hérlendis hefur vafalaust komið niður á innkaupsverðum til landsins. Sérstaklega hefur borið á því, að erlendir seljendur hafi lækkað verð sín verulega á þeim mörkuðum þar sem þeir hafa átt í höggi við háþróaða innlenda framleiðslu en verulega skortir á að við höfum upp á slíka innlenda framleiðslu að bjóða. Þessi stefna erlendra fyrirtækja, að fylgjast með verði og verðlagsþróun samkeppnisvara sinna á hverjum markaði fyrir sig og reyna að halda sínu markaðshlutfalli eða auka með því að aðlaga verð sín eftir aðstæðum á hverjum tíma, virðist miklu meira ráðandi en t. d. að taka mið af innkaupamagni.

Í viðræðum við innflytjendur kom í ljós, að þeir kváðust í mörgum tilvikum geta gert hagkvæmari innkaup ef þeir fengu rýmri starfsskilyrði hér heima. Þeir töldu þó, að ekki væri ávallt auðvelt að ná hagkvæmasta verði og nefndu eftirfarandi dæmi því til stuðnings:

Einn þeirra, sem flytur inn ljósmyndavörur, gat þess, að sér væri kunnugt um, að hann keypti vöru á 7–20% hærra verði en hún væri seld til hinna Norðurlandanna. Ástæðan, sem erlenda fyrirtækið tilfærði fyrir þessum verðmismun, var sú, að það væri meðeigandi í dreifingar fyrirtækjunum í viðkomandi löndum. Innflytjandinn taldi þessa skýringu ekki veigamikla, en fékk ekki aðrar.

Annar innflytjandi gerði grein fyrir því, að hann hefði af tilviljun komist að því, að bandarískt fyrirtæki, sem hann skipti við, seldi ákveðna vél á 30% hærra verði til Íslands en til Finnlands. Innflytjandinn bað fyrirtækið um skýringar á þessum verðmismun og voru þær mjög ófullnægjandi eða slæm efnahags- og gjaldeyrisstaða Finna. Með því að leggja mjög fast að bandaríska fyrirtækinu fékk innflytjandinn loks sama verð og Finnar.

Þriðji innflytjandinn, sem flytur inn hljómburðartæki, gat þess, að hann hefði vitneskju um, að hann keypti sömu vöru á 30–40% hærra verði en P.X. verslunin á Keflavíkurlflugvelli keypti hana. Svo skammt er síðan að innflytjandinn fékk þessar upplýsingar, að honum hafði ekki enn unnist tími til að fá skýringar á verðmuninum.

Loks skal nefnt dæmi af heimilistækjainnflutningi, þar sem íslenskur umboðsmaður gerði fyrirspurn um það hjá erlendu framleiðslufyrirtæki, hverju það sætti, að verð til hans væri mun hærra en til umboðsmanns í Svíþjóð. Skýring erlenda framleiðandans var sú, að á sænska markaðnum ætti hann í harðri samkeppni við háþróað innlent fyrirtæki, Electrolux, og gæti því ekki haldið markaðshlutdeild sinni þar nema með því að bjóða mjög lág verð.

Framangreind dæmi staðfesta, að verðmismunur getur stafað af ýmsum öðrum ástæðum en umboðslaunum og milliliðaviðskiptum og sýna hversu þýðingarmikið er að lögð sé vinna og árvekni í innkaup erlendis.

Eðlilegt er í kafla þessum að benda á þann fjölda fyrirtækja og einstaklinga, sem stunda innflutningsverslun. Samkvæmt grg. um tollamál frá júní 1978 virðist mega ætla að tala þeirra, sem stunda innflutning í atvinnuskyni, sé á bilinu 1530—2100. Að vísu er um mikinn mismun að ræða milli innflytjanda, bæði að verðmæti til og vörumagni, en engu að síður má telja að slíkur fjöldi aðila í innflutningi leiði í eðli sínu til óhagkvæmni bæði með tilliti til rekstrarstöðu aðilanna sjálfra svo og hagkvæmni í innkaupum.

4. Fjármagnskostnaður.

Á undanförunum árum hefur þeirrar alvarlegu þróunar gætt hjá innflutningsfyrirtækjum, að eigið rekstrarfé þeirra hefur rýrnað mjög verulega. Á sama tíma hefur innlenda bankakerfið ekki haft bolmagn til að auka rekstrarlán til fyrirtækjanna.

Þar til fyrir nokkrum árum gátu mörg innflutningsfyrirtæki staðgreitt erlend innkaup sín og með því móti fengu þau um 2½% staðgreiðsluafslátt eða jafnvel meiri. En vegna þess hve eigið rekstrarfé þeirra hefur minnkað í verðbólgu síðustu ára hafa þau í vaxandi mæli orðið að fjármagna innkaup sín með erlendum gjaldfresti. Talið er að rúmlega 40% af innflutningi til landsins sé þannig fjármagnaður með erlendu lánsfé.

Erlend fjármögnun getur verið með ýmsum hætti bæði í formi beinna lána og einnig með því, að birgðir í tollvöruheymslu hérlendis séu í eigu erlendra aðila. Kostnaður við slíka erlenda fjármögnun er allhár og er sjaldnast tilgreindur sérstaklega á innkaupareikningum, en innifalinn í innkaupsverði.

Sú regla, sem erlend fyrirtæki virðast nota mest við ákvörðun fjármagnskostnaðar, er að miða við þann vaxtafót sem í gildi er í heimalandi þeirra, og hækka hann um 50%, þ. e. a. s. ef vextir eru 8% pr. ár eru þeir hækkaðir í 12%, eða fjármagnskostnaður 1% á mánuði. Ef tekið er dæmi um vöru með 6 mánaða gjaldfresti, hækkaði varan samkvæmt framansögðu um 6% vegna fjármagnskostnaðar. Þar með er ekki öll sagan sögð, þar sem vextirnir hækka til viðbótar í íslenskum krónum í samræmi við þær breytingar á gengi, sem kunna að verða á gjaldfreststímabilinu.

Til sanns vegar má færa, að þrátt fyrir verulega lækkun ísl. krónunnar hafi erlendar lántökur á s. l. ári verið eitthvað ódýrari en innlendar, en hins vegar hefur sá munur verið á, að erlendi fjármagnskostnaðurinn virðist í mörgum tilvikum hafa farið að fullu út í verðlagið hér heima. Það aðhald, sem beitt hefur verið með því að heimila að mjög takmörkuðu leyti að velta vöxtum út í verðlagið, hefur þess vegna fyrst og fremst náð til innlendra vaxta en ekki nema að mjög litlu leyti til erlendra. Erlend fjármögnun er því ekki aðeins gjaldeyrismál, heldur getur hún haft bein og óæskileg verðlagsáhrif.

Í þeim tilvikum, sem innflytjendur þannig velta erlendum vöxtum út í verðlagið, með því að hafa þá innifalda í innkaupsverði, má líkja við viðbrögð þeirra gegn lágrí álagningu, sem fjallað var um í kaflanum um umboðslaun. Er þar e. t. v. kominn að hluta skýring á, hvers vegna ekki hefur orðið hlutfallsleg hækkun á umboðslaunum s. l. 4 ár.

Þá er rétt að geta þess, að vegna fjármagnsskorts er ekki óalgengt, að verulegur dráttur verði á því, að innflytjendur leysi út vörur eftir að þær eru komnar til landsins. Þetta veldur oft á tíðum því, að þeir standa illa í skilum við erlenda aðila, sem getur að sjálfsgöðu komið niður á innkaupsverði til landsins.

5. Sérstaða.

Ekki verður framhjá því gengið, að lega landsins og smæð markaðarins geta orsakað ýmsan kostnað erlendis, sem íslenskir innflytjendur komast oft ekki hjá því að greiða. Má þar nefna pökkunar- og höndlunarkostnað vegna minni pantana og sendinga og enn fremur flutnings- og umhleðslukostnað.

MAT Á ÁHRIFAPÁTTUM

Rekstrarstofan tók að sér að reyna að meta stærð áhrifapátta til þess að gefa hugmynd um umfang þess vandamáls sem hér er til athugunar. Í niðurstöðum hennar kemur eftirfarandi fram:

Tafla III.

	Innflutningur (fob)			Neysluvörur			Fjárfestingarvörur			Rekstrarvörur		
	%	1977	1978	%	1977	1978	%	1977	1978	%	1977	1978
		Milljarðar króna			Milljarðar króna			Milljarðar króna			Milljarðar króna	
Heildarinnflutningur	100	81	125	100	34,0	53,0	100	31,0	48,0	100	16,0	24,0
Umboðslaun	5-6	5,0	7,5	7-8	2,5	3,5	4-5	1,5	2,0	6-7	1,0	1,5
Óhagkvæmni	2-3	2,0	3,0	2-3	1,0	1,5	1-2	0,5	1,0	3-4	0,5	1,0
Milliliðir	3-4	3,0	5,0	3-4	1,5	2,5	3-4	1,0	1,5	2-3	0,5	0,5
Fjármagnskostnaður	2-3	2,0	3,0	2-3	1,0	1,5	1-2	0,5	0,5	2-3	0,5	0,5
Sérstaða	2-3	2,5	3,0	3-4	1,5	2,0	1-2	0,5	0,5	2-3	0,5	0,5
Samtals:	14-19	14,5	21,5	17-22	7,5	11,0	10-15	4,0	5,5	15-20	3,0	4,0
Umboðslaunaskil		3,2	5,2									

Innflutningur (fob): Heildarinnflutningur án álvöru, skipa og eldsneytis, annars en bensíns.
 Neysluvörur: Varanlegar og óvaranlegar neysluvörur, neysluhrávörur og bensín.
 Fjárfestingarvörur: Fólksbifreiðar, vélar, verkfæri, fjárfestingarvörur, efni og vörur til mannvirkjagerðar og til framleiðslu á fjárfestingarvörum.
 Rekstrarvörur: Rekstrarvörur til landbúnaðar, fiskiðnaðar, útgerðar og ýmsar rekstrarvörur.

Í skýringum Rekstrarstofunnar með töflunni segir m. a.:

„Áhrifaþættir hafa þegar verið skýrðir. Upplýsingar um eðli þeirra og stærð fengust í viðtölum og greinargerðum frá innflytjendum, samtökum þeirra og starfsmönnum, svo og frá aðilum tengdum eða kunnugum innflutningsverslun. Fengust upplýsingar frá 40—50 aðilum. Um margt fengust greinargóðar upplýsingar, en um annað fengust litlar sem engar eða mjög ósamhljóða upplýsingar, og voru töluleg frávik veruleg. Því varð að samræma og meta upplýsingar, sem gerir útreikninga erfiða og eykur óvissu niðurstöður. Ekki var metið vægi áhrifaþátta á innflutningsverð álvöru, eldsneytis og skipa, þar sem talið er að það vægi sé lítið og mjög óvíst. Þó munu umboðslaun vegna skipa vera einhver. Reynt var þó að vinna þannig úr þessum efnivið að heildaryfirsýn fengist og veigamestu stærðir yrðu málsettar. Framangreindar niðurstöður gefa vísbendingu um, að verslunarhættir hafi þróast óæskilega og hefur þessi þróun neikvæð áhrif á gjaldeyrisstöðu og verðlag.

Niðurstöður benda til, að vægi áhrifaþátta sé samtals 14–19% af innflutningsverði (án álvöru, skipa og flugvéla) og 17–22% af innfluttum neysluvörum.“

Rekstrarstofan telur vonlítið að ná fram verulegri lækkun innflutningsverðs miðað við núverandi aðstæður í þjóðfélaginu. Hún telur að eigi lækkun að nást þurfi breyttar forsendur, bættu hætti innflutningsverslunar og einnig hvatningu og aðhald.

Enda þótt Rekstrarstofan hafi ýmsa fyrirvara á niðurstöðum sínum virðast þær renna frekari stöðum undir þá vísbendingu, sem norræna verðkönnunin á s. l. sumri gaf til kynna. Að vísu er vitað, að einhverjir áhrifaþáttanna þekkja einnig á hinum Norðurlöndunum, en í miklu minni mæli, og því hefur Ísland algjöra sérstöðu í þeim efnum.

Erfitt er að segja nákvæmlega til um, hve miklum árangri mætti ná í lækkun vöruverðs og gjaldeyrisparnaði með því að koma á heilbrigðari og skynsamlegri viðskiptaháttum í innflutningi. Það fer mjög eftir því, hversu faglega verður á málum tekið, en víst er, að hér getur verið um milljarða króna lækkun á endalegu vöruverði til neytenda að ræða.

HUGMYNDIR UM ÚRBÆTUR

Af umfjöllun hér að framan um helstu áhrifaþætti, sem vegið geta til hækkunar á innflutningsverði, virðist mega draga þá ályktun, að álagningarkerfið og útfærsla þess eigi drjúgan hlut í því, hvernig málum er komið í innflutningsversluninni. Sérstaklega er þar um tvo þætti að ræða.

Í fyrsta lagi hefur hið lítt sveigjanlega hundraðstöluálagningarkerfi, sem notað hefur verið um áratugaskeið, ekki verið hvetjandi þar sem tekjur innflytjandans hafa hreinlega minnkað við að gera hagkvæm innkaup.

Í öðru lagi hefur kerfinu í mörgum tilvikum verið beitt á þann veg að álagningu hefur verið haldið mjög lágru með þeim afleiðingum að innflytjendur hafa farið inn á þá braut að hækka upp innkaupsverð erlendis. Á þann hátt hafa þeir bætt sér upp lága álagningu.

Innflytjendur halda því fram, að raunhæfasta lausnin á þessum málum sé að hverfa frá núgildandi verðlagskerfi. Það verði best gert með því að heimila frjálsa álagningu, sem byggðist á aðhaldi neytenda og opinberu eftirliti með markaðsráðandi fyrirtækjum og samningum á milli fyrirtækja.

Mín skoðun er sú, að við eðlilegar aðstæður í efnahagsmálum sé að öðru jöfnu rétt að færa verðmyndunarkerfið í frjálsara horf en nú er en ég tel að slíkar aðstæður séu ekki fyrir hendi í okkar þjóðfélagi í dag.

Ég álit, að á tímum mikilla verðhækkana og spennu eins og nú eru verði ekki hjá því komist, að ríkisvaldið hafi í ríkari mæli en ella hönd í bagga með þróun verðlagsmála. Ég hef ekki trú á því, að við slíkar aðstæður geti samkeppni ein tryggt sanngjarna eða eðlilega verðmyndun. Forsenda virkrar samkeppni er vakandi eftirlit og dómgreind hins almenna neytanda, en reynslan hefur sýnt að á óðaverðbólgu tímum brenglast allt verðskyn hans og neytandinn hreinlega gefst upp á því að fylgjast með hinum öru verðbreytingum. Auk þess hafa neytendur lært, að á verðbólgu tímum sé aðalatriðið að kaupa nógu fljótt, jafnvel með óhagstæðum kjörum, vitandi um, að innan skamms tíma verði varan orðin mun dýrari en hún var.

Með hliðsjón af framansögðu tel ég mikla erfiðleika á því að taka upp frjálsara verðmyndunarkerfi nú, en tek þó fram, að hugsanlegt sé að gera tilraun með slíkt innan einstakra afmarkaðra greina.

En hvernig má þá stuðla að hagkvæmari innkaupum innan þess verðmyndunarkerfis, sem við búum við í dag?

Við þessari spurningu er ekkert einhlítt svar, þar sem vandamálið er bæði margbætt og flókið. Sá skammti tími, sem ætlaður var til þess að skila skýrslu þessari gaf heldur ekki ráðrúm til þess að leggja mikla vinnu í tillögugerð, og er því valinn sá kostur hér að setja fram nokkrar hugmyndir, sem gætu orðið grundvöllur að endurbótum.

Miðað við framlagðar tölur innflytjenda, Verslunarráðs og Þjóðhagsstofnunar hér að framan, virðist afkoma þeirra greina innflutningsverslunar, sem bundnar eru verðlagsákvæðum almennt ekki vera góð þessar mundir. Athuganir Verðlagsskrifstofunnar, sem gerðar hafa verið að undanfögnu, benda einnig til, að þessar greinar innflutningsverslunar eigi nú í erfiðleikum. Veigamesta ástæðan fyrir því er vafalaust sú lækkun álagningar í hundraðstölu, sem tvívegis var gerð á síðasta ári.

Samkvæmt þessu virðist útilokað að ætla sér að afnema umboðslaun erlendis nema á móti komi lagfæring á álagningu hér heima. Hækkun álagningar mundi að vísu draga úr þeim áhrifum til lækkunar á innkaupsverði, sem afnám umboðslaunanna hefðu í för með sér, en engu að síður mundi með þessum hætti nást fram allnokkur lækkun á endanlegu verði til neytenda.

Þar sem þessir viðskiptahættir hafa viðgengist allengi má búast við ýmsum erfiðleikum á því að koma að fullu í veg fyrir þá. Sérstaklega ætti það við í þeim tilvikum, þegar upphækkanir erlendis eru gerðar í þeim tilgangi að komast yfir erlendan gjaldeyri eða skjóta tekjum undan skatti. Þess vegna kann að verða nauðsynlegt að setja strangari reglur um gjaldeyris- og skattalega meðferð á umboðslaunum.

Til þess að fylgja eftir framkvæmd slíkra reglna má benda á, að á undanfögnu árum hefur samstarf milli gjaldeyrisfirvalda og skattayfirvalda farið vaxandi, t. d. með samþykkt

laga nr. 63/1977, sem tryggja nauðsynleg upplýsingaskipti milli þessara stjórnvalda. Þá hefur verið eflað samvinna þessara aðila við stjórnvöld í öðrum löndum og má meðal annars nefna aðstoðarsamning þann í skattamálum, sem í gildi er á milli Norðurlandanna. Það er því óhætt að fullyrða, að í dag eru stjórnvöld betur í stakk búin til þess að hafa eftirlit með óeðlilegri upphækkun erlendra vara og að þau hafa betri möguleika á því að afgreiða þau brot á gjaldeyris- og skattalögum, sem slíki upphækkun kunna að fylgja.

Enda þótt hér sé minnst á, að settar verði strangari reglur um umboðslaun og umboðslaunaskil þýðir það ekki að engar reglur um slíkt séu fyrir hendi í dag. Má benda á vegna þeirrar viðbáru, sem heyrst hefur frá ábyrgum aðilum innan verslunarinnar, að stjórnvöld hafi með þögninni samþykkt þá viðskiptahætti, sem hér er fjallað um, eða láti þá átölulausa, að þegar uppvíst hefur orðið um þess konar brot hafa þau verið afgreidd af þar til bærum aðilum.

Hér hefur verið rætt um, hvað hugsanlegt sé að gera, til að koma í veg fyrir upphækkun innkaupsverðs, sem gerð hefur verið að beinni tilhlutan innflytjenda. En enda þótt þessi þáttur hafi mikil áhrif til hækkunar innkaupsverðs kemur fleira til.

Í því skyni að örva innflytjendur til þess að leggja sig alla fram við að gera sem hagkvæmust innkaup og forðast óþarfa milliliði er nauðsynlegt að breyta álagningarreglunum á þann veg, að þær feli í sér hvata. Ýmislegt kæmi til greina. Mætti t. d. hugsa sér að hverfa, í ákveðnum greinum, frá því að hafa eingöngu hundraðstölu álagningu yfir í blandaða álagningu, þ. e. hundraðstölu og krónutöluálagningu eins og reyndar er lítillaga gert í dag. Mér dylst ekki að á slíku kerfi eru vissir annmarkar eins og á öðrum kerfum, en það ætti þó að tryggja hlutfallslega hærri álagningu eftir því sem innkaup eru gerð hagkvæmari og hlyti því að koma til skoðunar við lausn á þeim vanda sem við er að glíma.

Samhliða endurskoðun á álagningarkerfinu væri æskilegt að gera nokkrar breytingar á starfsháttum Verðlagsskrifstofunnar og hef ég þá einkum í huga:

Beina þyrfti starfsemi skrifstofunnar í ríkari mæli að eftirliti með innkaupsverði til landsins og má gera það á ýmsan hátt, m. a. í áframhaldandi samstarfi við hin Norðurlöndin. Slíkt áframhaldandi samstarf er nú í fullum gangi og mun fljótlega verða hægt að gera grein fyrir í hvaða farveg því verður beint í framtíðinni.

Jafnframt kemur til athugunar, með tilliti til hve Verðlagsskrifstofan er faliðuð, hvort ekki eigi að beina starfsemi hennar enn frekar inn á þá braut að fylgjast mjög vel með verðmyndun á almennum neysluvörum, en skipta sér minna af öðrum eins t. d. ýmsum munaðarvörum.

Þá virðist mjög æskilegt að Verðlagsskrifstofan geti reglulega framkvæmt verðkannanir í því skyni að örva verðskyn neytenda hér innanlands og þar með aðhald þeirra með vöruverði.

Loks er vert að huga að því, hvort ekki sé mögulegt að einfalda það verðútreikningakerfi, sem notað er í dag, til hagræðis og sparnaðar fyrir innflytjendur og stjórnvöld. Sú hugmynd hefur komið fram að vinna og afgreiða samtímis tollskýrslur og verðútreikninga, en það tryggði hraðari og betri skil á verðútreikningum og ætti að spara mjög verulega mannafla, fyrirhöfn og fjármuni. Ég tel hugmynd þessa mjög athyglisverða og brýnt að hún verði könnuð ítarlega hið fyrsta.

Hér hefur verið lögð höfuðáhersla á lagfæringar á verðlagsskerfinu en ýmsar aðrar aðgerðir geta einnig stuðlað að lækkuðu innkaupsverði og heilbrigðari verslunarháttum. Nefna má breytingar, sem fela í sér heimild til handa innflytjendum að greiða erlend vörukaup fyrirfram, og einnig að innlend lán komi í stað erlendra.

Sérstaklega voru athuguð gildandi lög um verslunaratvinnu og fara hér á eftir nokkrar hugmyndir um hugsanlegar breytingar á þeim.

Innflutningsverslun sem önnur verslunarstarfsemi er leyfisbundin atvinna, sem háð er sérstakri löggjöf, sem um þessa atvinnugrein hefur verið sett. Hér er um að ræða lög nr. 41/

1968, um verslunaratvinnu, en meginefni þeirra laga eru skilyrði þau, sem fullnægja þarf til þess að fá verslunarleyfi, efni og takmörk verslunarleyfa, brottfall réttar til að stunda verslun o. fl. Þetta er sú löggjöf, sem verslunin hvílir atvinnuréttarlega á.

Þótt skammt sé liðið, síðan þessi lög voru endurskoðuð, er íhugunarefni, hvort hugsanlegt væri með breytingum á þeim og framkvæmd þeirra að lagfæra verslunarhættina í samræmi við tilgang laganna. Tilgangurinn er samkvæmt 1. gr. þeirra að tryggja borgurum sem besta verslunarþjónustu, að þeir, sem við verslun fást, séu nægilegum hæfileikum búnir til að rækja skyldur sínar og að verslun geti þrífist í landinu sem atvinnugrein.

Hér verða nefnd nokkur atriði, sem e. t. v. væri ástæða til að breyta í lögum þessum í því skyni að bæta verslunarhætti. Er innflutningsverslunin fyrst og fremst höfð í huga hér.

1. Útgáfa verslunarleyfa.

Lögreglustjórar, hver í sínu umdæmi og í Reykjavík borgarfélagi, annast útgáfu verslunarleyfa. Þeir meta hvort leyfisbeiðandi uppfylli skilyrði laganna til að fá útgefið leyfi og hvort senda þarf erindi til ráðuneytis til undanþáguákvörðunar. Viðskiptaráðuneytið hefur gefið út almennar leiðbeiningar til lögreglustjóra um meðferð undanþáguerinda.

Allt að einu er ljóst, að misjafn háttur er á þessum málum eftir embættum og skilyrði misjafnlega túlkud. Því má varpa því fram, hvort ekki væri ástæða til þess að færa útgáfu þessara leyfa og eftirlit með leyfishöfum á eina hendi í því skyni að koma meiri festu á framkvæmdina. Mætti athuga, hvort ekki væri mögulegt, að viðskiptaráðuneytið hefði þetta hlutverk með höndum eða þá sérstök skrifstofa, sem færi með fleiri málaflokka, svo sem skráningu vörumerkja, einkaleyfa, firma, félaga o. fl. fyrir landið allt, en hugmyndir um slíka stofnun hafa komið fram nýlega.

2. Skilyrði til þess að fá verslunarleyfi.

Fremur vægar kröfur eru settar í lögum nr. 41/1968, um verslunaratvinnu, um rétt til þess að öðlast verslunarleyfi. Ástæða væri til að herða þessi skilyrði þannig að færri leystu til sín leyfi en verið hefur, en yrðu á hinn bóginn betri hæfileikum búnir. Einnig er athugandi, hvort önnur og/eða strangari skilyrði eigi að setja fyrir heildsöluleyfi en smásöluleyfi.

3. Eftirlit með verslunarleyfishöfum.

Ef útgáfa verslunarleyfa og framkvæmd laga nr. 41/1968 yrði flutt á eina hendi fyrir landið allt, mætti vænta þess að betra skipulag kæmist á þessi mál. Vanda þarf útgáfu leyfanna, sjá um að verslunarstarfsemi sé ekki rekin leyfislaust eða á útrunnum leyfum (leyfi gilda í 5 ár) og sé að öðru leyti í samræmi við ákvæði laganna.

Nú er ekkert yfirlit eða skrá til um þá aðila, sem á hverjum tíma hafa leyfi til verslunarrekstrar. Í lögnum er ætlast til þess, að Hagstofa Íslands haldi slíka skrá, en það er aðeins gert með þeim hætti, að verslunarfyrirtæki eru sem önnur fyrirtæki skráð í fyrirtækjaskrá.

Samvinnu þeirra stjórnvalda, sem tök hafa á að fylgjast með hvort verslunarleyfishafar fullnægi skilyrðum, þarf að koma á.

4. Gjöld fyrir verslunarleyfi.

Gjöld fyrir ný verslunarleyfi voru hækkuð fyrir nokkrum árum til samræmis við verðlagsþróun svo sem önnur gjöld skv. lögum um aukatekjur ríkissjóðs og hefur síðan verið séð um, að gjöldin fylgi sem næst verðlagsþróuninni. Gjöld fyrir endurnýjun leyfa eru hins vegar lág og mætti íhuga í því skyni að fella út leyfi, sem lítt eru notuð, að taka allhátt endurnýjunargjald og jafnframt, að endurnýjun fari fram á skemmri fresti en nú er.

5. Fyrirgerð verslunarleyfis.

Skv. lögum nr. 41/1968 fyrirgerir verslunarleyfishafi leyfi sínu, ef hann fullnægir ekki lengur þeim skilyrðum, sem lögín setja fyrir verslunarleyfi, eða ef réttur til verslunar er af honum dæmdur. Fyrirgerð réttar hefur ekki skipt miklu máli í þessum efnum vegna þess hve lítt henni hefur verið beitt. Athuga þarf, hvort aukin hætta á missi verslunarréttinda gæti skerpt aðhald frá því sem nú er, þó vitaskuld þannig að leyfishafa sé tryggt fyllsta réttaröryggi.

LOKAORÐ.

Pað haggar ekki meginniðurstöðum skýrslu þessarar, þó að fyrirvarar finnast um nákvæmni talna og tími hafi verið skammur til skýrslugerðarinnar. Jafnframt eru í skýrslunni reifaðar nokkrar hugmyndir, sem geta orðið grundvöllur að úrbótum í þessum málum, en þær þurfa frekari útfærslu.

Reykjavík, janúar 1979.

Gerog Ólafsson,
verðlagsstjóri.

Fylgiskjal II.

Bréf viðskiptaráðherra til Seðlabankans 8. febrúar 1979.

Bankastjórn Seðlabankans,
Reykjavík.

Nú liggur fyrir ríkisstjórninni frumvarp til nýrra laga um innflutnings- og gjaldeyrismál. Mun viðskiptaráðherra leggja áherslu á að frumvarp þetta verði afgreitt sem lög frá Alþingi áður en 100. löggjafarþinginu lýkur.

Hvað sem afgreiðslu frumvarps þessa líður er ljóst, að unnt á að vera að hefja þegar undirbúning umbóta í starfsháttum gjaldeyriseftirlitsins til þess að treysta gjaldeyrisskil. Er þá einkum höfð í huga sú skýrsla um innflutningsverslun sem send er með bréfi þessu sem fylgigagn. Virðist ljóst af þessari skýrslu, að umboðslaunaskil þarf að bæta verulega frá því sem nú er. Almenn markmið breyttra starfshátta væri að tryggja regluleg umboðslaunaskil, svo og önnur gjaldeyrisskil, allra þeirra aðila sem stunda milliríkjaverslun.

Með bréfi þessu er hér með formlega af hálfu viðskiptaráðherra óskað eftir því, að bankastjórn Seðlabankans geri sérstakt átak í þessum efnum, þannig að betri regla komist á þessi mál en verið hefur að undanfögnu.

Fylgiskjal III.

Greinargerð verðlagsstjóra um samnorræna verðkönnun á innfluttum vörum.

23. ágúst 1978.

Eins og ég hef áður gert grein fyrir í fjölmiðlum og ykkur er vafalaust kunnugt um, hefur eftirlit með verðlagi innfluttra vara verið hagað á þann veg héraendis, að innflytjendur hafa sent Verðlagsskrifstofunni verðútreikninga yfir innfluttar vörur, ásamt fylgigögnum, m. a. erlendum innkaupareikningum. Verðlagsskrifstofan hefur yfirfarið þessa verðútreikninga og gengið úr skugga um, að þeir væru í samræmi við fylgiskjöl og heimilaðar álagningarreglur. Þetta kerfi hefur verið notað um áratuga skeið.

Ýmsir höfðu bent á, að þetta kerfi, sem unnið hefur verið eftir, væri hvergi nærri fullnægjandi, þar sem eftirlitið byggðist nær eingöngu á því að kanna, hvort álagning væri innan þeirra marka, sem verðlagsnefnd hefði ákveðið hverju sinni. Hins vegar væri ekki athugað, hvort innkaup væru í samræmi við eðlilegt markaðsverð erlendis, að öðru leyti en því sem áður er getið, að krefjast erlendra innkaupareikninga. Haustið 1976 fór ég þess á leit við viðskiptaráðherra, að hann heimilaði mér að gera tilraun til að kanna innkaup íslenskra innflytjenda frá Englandi. Könnun sú leiddi í ljós, að umtalsverður verðmunur var á innkaupum íslenskra innflytjenda og enskra starfsbræðra þeirra. Ekki var óalgengt, að sá munur væri óhagstæður Íslendingum um 15—20% og í einstaka tilvikum meiri. Jafnvel voru þess dæmi, að íslenskir innflytjendur keyptu inn frá útflutningsfyrirtækjum í Englandi á hærra verði en þeir hefðu getað keypt sömu vöru út úr búð í London. Þessi könnun var mjög einföld, en gaf þó ákveðnar vísbendingar.

Innflytjendur hér heima báru fyrir sig skýringar, sem Verðlagsskrifstofunni fundust léttvægar, en vegna þess hve könnunin var takmörkuð, taldi ég ekki rétt að ræða þessi mál opinberlega frekar að sinni. Ýmsir innflytjendur hafa þó síðar komið fram með raunhæfari skýringar og mun ég víkja að þeim hér á eftir.

Að frumkvæði viðskiptaráðuneytisins var mér falið á árinu 1975 að annast fyrir þess hönd samskipti við verðlagsyfirvöld á hinum Norðurlöndunum. Ég tók upp formleg samskipti við þau á því sama ári. Þegar niðurstöður af könnuninni í Englandi lágu fyrir, fór ég fram á það við verðlagsyfirvöld á Norðurlöndum, að gerð yrði samnorræn verðkönnun á innkaupsverði í því skyni að fá upplýst, hvort við hefðum einhverja sérstöðu í þeim málum. Strax var vel tekið í þessa hugmynd, en framkvæmdin dróst nokkuð af ýmsum tæknilegum ástæðum. Á vörfundum verðlagsyfirvalda hér heima í apríl s. l. var loks ákveðið að gera fyrstu reynslukönnunina á þessu sviði, sem skyldi vera tilbúin fyrir haustfund í september.

Niðurstöður þessarar reynslukönnunar liggja nú fyrir og enda þótt nokkurn fyrirvara þurfi að hafa á þessari fyrstu könnun, er ljóst að hún gefur svipaðar niðurstöður og Londonarkönnunin gerði 1976, hvað okkur Íslendinga varðar.

Könnunin náði til 30—40 vörutegunda, sem innfluttar voru til allra Norðurlandanna, og voru þær af sömu gerð og stærð. Þessi könnun var takmörkuð við innflutningsverð varanna. Með henni var verið að reyna að leiða í ljós, hvort nákvæmlega sömu vörur væru keyptar in á mismunandi verði til hinna fimm landa. Vegna könnunarinnar voru haldnir sameiginlegir fundir í Osló til að skipuleggja og ákveða framkvæmd hennar.

Sjálf verðupptakan fór fram á tímabilinu 20. júní til 7. júlí s. l., samtímis í öllum löndunum. Öll gögn voru síðan send til Osló, þar sem úrvinnsla þeirra fór fram og er úrvinnslunni nú lokið. Samkomulag varð á milli landanna um að birta ekki opinberlega niðurstöður könnunarinnar um einstaka vörutegundir, en gera þess í stað grein fyrir heildarniðurstöðum hennar.

Könnunin sýnir ótvírætt, að við skerum okkur alveg úr, miðað við hinar Norðurlandabjórinnar, þar sem okkar innkaupsverð eru áberandi hæst. Vegna samkomulagsins um birtingu, sem ég gat um að framan, mun ég ekki gera grein fyrir útkomu einstakra vörutegunda, en til þess að gefa hugmynd um heildarniðurstöður könnunarinnar er hér eftirfarandi tafla, sem sýnir meðaltalsútkomu á innkaupsverðum hverrar þjóðar, og er Svíþjóð, sem kemur út með lægst meðaltalsverð, sett sem 100.

Svíþjóð	Danmörk	Noregur	Finnland	Ísland
100	103,6	103,6	104,7	126,7

Sé eingöngu litið á þessar tölur bendir allt til þess, að innkaup Íslendinga séu að meðaltali 21—27% óhagstæðari en innkaup hinna Norðurlandabjóðanna. Þetta eru að vísu

meðaltalstölur og ber að taka þær sem slíkar, en þær gefa þó, að mínu áliti, óyggjandi vísbendingu um, að hér er um mjög alvarlegt vandamál að ræða, sem krefst skjótrar úrlausnar.

Sú spurning vaknar hverjar séu orsakir þess, að íslenskir innflytjendur virðast gera svona miklu óhagstæðari innkaup en innflytjendur á hinum Norðurlöndunum.

Ugglaust má finna fleiri en eina skýringu á þessu máli, en sú skýring, sem þó virðist nærtækust, er, að hið stranga og lítt sveigjanlega verðlagskerfi, sem við búum við, hafi í ýmsum tilvikum haldið álagningu í innflutningi svo lágri, að innflytjendur hafi af ráðnum hug gert óhagkvæm innkaup, tekið óeðlilega há umboðslaun erlendis og/eða flutt inn í gegnum óþarfa milliliði. Ýmsir kostnaðarliðir, sem Íslendingar kunna að greiða vegna sérstöðu sinnar, geta á engan hátt vegið þungt í þessu dæmi. Ég er síst að mæla þessum vinnubrögðum innflytjenda bót, en hins vegar verður ekki gengið fram hjá því, að álagning á innfluttri vöru hérlendis er mjög lág og því er ekki óvarlegt að álíta, að innflytjendur hafi bætt sér hana upp eins og að framan greinir. Sé þetta rétt virðist sem lækkun á álagningu innfluttra vara hafi verið mætt af hálfu innflytjenda með því að hækka hið erlenda innkaupsverð og ná sínum hlut þannig, en það hefur hins vegar í reynd í för með sér þveröfug áhrif við það, sem stjórnvöld stefndu að, þ. e. vöruverð hefur ekki lækkað, heldur þvert á móti hækkað, þar sem ofan á hið hækkaða erlenda innkaupsverð bætast tollar, vörugjald o. fl., sem allt er reiknað í hundradstölu.

Nú kann einhver að segja: Er ekki lausnin á þessu vandamáli sú ein að gefa innflutningsverðlagningu frjálsa? Ég hef verið þeirrar skoðunar, að við eðlilegar aðstæður geti frjáls verðmyndun átt fullan rétt á sér, a. m. k. í ákveðnum greinum, en ég er ekki viss um, að frjáls verðmyndun geti upprætt þá óheilbrigðu starfshætti sem þarna hafa verið viðhafðir. Ég hef ástæðu til að ætla, að þótt fullt álagningarfrælsi væri hér heima mundi gæta tregðu hjá innflytjendum á því að lækka hið of háa erlenda innkaupsverð. Við skulum einnig gera okkur grein fyrir því, að hér geta jafnframt gripið inn í gjaldeyrismál og skattamál, og er ég því þeirrar skoðunar, að þessi mál verði ekki að fullu lagfærð nema með atbeina stjórnvalda.

Fylgiskjal IV.

Áfangaálit um aðgerðir vegna halla á viðskiptajöfnuði og samkeppnisstöðu iðnaðar.

Reykjavík, 11. mars 1983.

Hr. Gunnar Thoroddsen forsætisráðherra,
Reykjavík.

Samkvæmt ákvörðun ráðherranefndar um innflutningsmál hafa undirritaðir fjallað um hugsanlegar aðgerðir til að draga úr viðskiptahalla og styrkja samkeppnisstöðu innlendra atvinnugreina með aðgerðum í innflutningsmálum, sem samrýmast alþjóðlegum skuldbindingum Íslendinga um utanríkisviðskipti. Meðfylgjandi er áfangaálit undirritaðra um þetta efni, sem felur í sér ýmsar ábendingar og tillögur.

Um nokkra þætti innflutningsmála eru gerðar ákveðnar tillögur, sem unnt er að hrinda í framkvæmd nú þegar, en í öðrum tilvikum þarf frekari vinnsla áður en til aðgerða er gripið.

Með þessu bréfi hefur nefndin því lokið fyrsta áfanga verkefnisins og sendir yður hér með niðurstöður sínar.

Virðingarfyllt,
Þórður Friðjónsson
Ragnar Árnason.

Inngangur.

Sú kreppa, sem verið hefur í alþjóðaeftnahagsmálum á síðustu þremur árum, hefur haft alvarleg áhrif á afkomu íslenskra atvinnuvega og stöðu þjóðarbúsins út á við. Þessu til viðbótar kemur sá vandi, sem stafar af verulegum og skyndilegum samdrætti í afla og framleiðslu sjávarafurða hér á landi. Umskipti í efnahag þjóðarbúsins hafa sjaldan orðið meiri og óvæntari en á síðasta ári. Þessi atriði valda því, að við meiri erfiðleika er nú að etja í efnahagsmálum þjóðarinnar en verið hefur á síðustu 15 árum. Því ber brýna nauðsyn til að beita þeim aðferðum, sem unnt er, til að koma hagkerfinu á vaxtarbraut á ný. Aðgerðir, sem beinast að innflutningsmálum og samkeppnisskilyrðum innlends iðnaðar, geta verið hluti af slíkum heildarráðstöfunum.

Hin alþjóðlega kreppa hefur haft í för með sér mun þrengri markaði fyrir íslenskar iðnaðarvörur, og ekki síst útflutningsvörur. Þetta kemur fram í verðfalli (á raunvirði) og sölutregðu umræddra afurða. Jafnframt hafa erlendir framleiðendur margs konar iðnaðarvarnings aukið framboð sitt og sölustarfsemi á íslenskum markaði til þess að koma framleiðslu sinni í verð og beitt í því skyni m. a. styrktaraðgerðum og/eða undirboðum í sumum tilvikum að því er virðist.

Ýmislegt hefur auðveldað erlendum aðilum samkeppnina við innlenda framleiðendur.

M. a. má nefna eftirfarandi atriði:

- a) Íslensk iðnaðarframleiðsla býr að ýmsu leyti við erfið og skert samkeppnisskilyrði, bæði að því er varðar starfsskilyrði innanlands og ekki síður miðað við margvíslegan erlendan iðnað.
- b) Margar íslensku iðngreinarnar eru enn að slíta barnsskónum.
- c) Iðngreinarnar hafa ekki enn fengið nægilegt ráðrúm til að aðlagast þeirri stórminnkuðu toll- og innflutningsvernd, sem fylgdi í kjölfar viðskiptasamnings þjóðarinnar við EFTA og EBE.

Hið síðastnefnda má m. a. rekja til hins sérkennilega og erfiða efnahagsástands í heiminum nánast allan 8. áratuginn.

Hin aukna sókn erlendrar iðnaðarvöru inn á íslenska markaði skv. því, sem að ofan er rakið, hefur m. a. haft eftirfarandi afleiðingar:

1. Aukinn halla á viðskiptajöfnuði.
2. Alvarlegar horfur í vissum iðngreinum, þ. á m. má nefna trésmíðaiðnað, fataiðnað, skipasmíðar og hluta byggingaiðnaðar.
3. Atvinnuástandið og hætta á atvinnuleysi í vissum iðngreinum.

Rétt er að ítreka að kreppan hefur valdið þungum búsigjum um allan heim og ekki aðeins hér á landi. Iðnaði fjölmargra annarra þjóða hefur verið ógnað með áþekktum hætti. Margar þessara þjóða hafa gripið til gagnráðstafana af því tagi, sem hér eru til umræðu. Í því sambandi má m. a. nefna Bandaríkin og EBE. Þessar þjóðir hafa á undanförunum árum og misserum gripið til ýmissa ráðstafana til að draga úr innflutningi. Þeirra á meðal má nefna:

- (i) Samninga við innflutningsaðila um að þeir dragi sjálfir úr innflutningi, ella verði gripið til annarra ráða.
- (ii) Álagningu undirboðs — (“anti-dumping”) og jöfnunartolla.
- (iii) Innborgunarskyldu.

Þau almennu markmið, sem liggja til grundvallar þessari álitgerð, eru eftirfarandi:

1. Að draga úr halla á viðskiptajöfnuði umfram það sem þær ráðstafanir, sem gerðar hafa verið í gengismálum og tekjumálum, hafa í för með sér.
2. Að treysta samkeppnisstöðu innlendra framleiðenda og stuðla að aukinni framleiðni og framleiðslu.
3. Að styrkja atvinnuástandið innanlands.
4. Að aðgerðirnar séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga.

Rétt er að undirstrika, að lítið er svo á, að almennar efnahagsráðstafanir, peningamála-, ríkisfjármála- og tekjuaðgerðir falli utan viðfangsefnis þessarar greinargerðar. Athugunarefnið er fyrst og fremst beinar ráðstafanir í innflutningsmálum til að draga úr þeim greiðslujafnaðarerfiðleikum, sem við er að etja.

Með ofangreind atriði í huga var gerð viðfangsefnaskrá, sem fylgir með í II. hluta álitsins ásamt ábendingum og tillögum um einstaka liði. Í III. hluta er gerð tillaga um ráðstöfun þeirra tekna, sem umræddar tillögur kunna að hafa í för með sér, ef þær verða framkvæmdar.

II. Tillögur.

Með ofangreind atriði í huga hefur verið gerð viðfangsefnaskrá, sem hér fylgir að neðan, ásamt ábendingum og tillögum um einstaka liði.

1. **Breytingar á ytri tollum**, þ. e. öðrum tollum en lagðir eru á innflutning frá EFTA og EBE.

Samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum Íslendinga er ákveðið svigrúm fyrir hendi til að hækka ytri tolla. Í þessu efni hefur fatainnflutning frá Austurlöndum einkum borið á góma. Á það ber hins vegar að benda að þessi innflutningur er e. t. v. ekki mesta áhyggjuefnið. Innlendir fataframleiðendur eru í mun meiri samkeppni við innflutning frá EFTA og EBE. Þess ber einnig að geta, að tiltölulega auðvelt, og raunar algengt, er að komast hjá hindrunum af þessu tagi með forinnflutningi til EFTA og EBE-landa og síðan til Íslands.

Aðrar vörutegundir koma vafalaust einnig til greina í þessu samhengi og e. t. v. í vaxandi mæli á næstu árum. Um það liggja þó ekki fyrir haldgóð gögn á þessu stigi.

Tillaga:

Lagt er til, að viðkomandi ráðuneytum verði falið að kanna þennan kost í einstökum atriðum og gera ríkisstjórninni grein fyrir niðurstöðum sínum og tillögum innan fjögurra vikna.

2. **Beiting jöfnunartolla** þegar ástæða þykir til að ætla að samkeppnisvörur séu fluttar inn á óeðlilega lágu verði vegna stuðningsaðgerða í útflutningslandinu.

Lögd er áhersla á, að kerfisbundin notkun á jöfnunartollum verði tekin upp hér á landi. Slíkt er heimilt samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum landsmanna. Vert er að benda á, að stuðnings- og styrktaraðgerðir í öðrum löndum geta haft sérstaklega skaðvænleg áhrif á þróun innlendar framleiðslu vegna smæðar fyrirtækja og markaða hér á landi miðað við hina erlendu samkeppnisaðila og vegna þess að ýmsar innlendir iðngreinar, sem verða fyrir samkeppni af þessu tagi, hafa enn ekki náð þeim þroska og styrk, sem að er stefnt.

Tillaga:

Lagt er til, að hafin verði kerfisbundin vinna á þessu sviði. Eðlilegast virðist, að viðskiptaráðuneyti, í samvinnu við önnur viðkomandi ráðuneyti og innlenda aðila, annist framkvæmdir. Ekkert virðist því til fyrirstöðu að aðgerðir hefjist tafarlaust.

3. **Beiting undirboðstolla** á vörur og vörutegundir, sem eru fluttar inn á undirboðsverði.

Um þetta atriði gildir að mörgu leyti það sama og í lið 2 hér á undan. Innlendir framleiðendur eru sérstaklega viðkvæmir fyrir undirboðum vegna þess hversu lítil fyrirtæki hér eru og oft á viðkvæmu þroskastigi. Ennfremur er markaðurinn lítill og því fylgir tiltölulega lítill kostnaður fyrir stór fyrirtæki erlendis að undirbjóða meðan þau eru að ná fótfestu á markaðnum.

Tillaga:

Lagt er til, að fjármálaráðuneytinu, í samvinnu við önnur viðkomandi ráðuneyti og innlenda aðila, verði falið að annast virkt kerfisbundið eftirlit og tollaðhald á þessu sviði. Í því sambandi virðist æskilegt að flytja sönnunarbyrðina í ríkari mæli yfir á innflytjendur og erlenda framleiðendur en verið hefur.

4. Sérstakt tímabundið þróunargjald.

Rökin fyrir slíku gjaldi eru fjölmörg. Hér verða aðeins nefnd hin helstu. Í fyrsta lagi er við verulegan greiðslujafnaðarerfiðleika að etja vegna mikils samdráttar í þjóðarframleiðslu. Í slíkum tilvikum er heimilt að beita mun harðari aðgerðum en álagningu tímabundins þróunargjalds samkvæmt 19. og 20. gr. viðskiptasamnings við Fríverslunarbandalagið og svipuðum ákvæðum, sem fullnægjandi virðast, í samningum við Efnahagsbandalagið. Í öðru lagi reyndist aðlögunartími íslensks iðnaðar að fríverslun vera á ófyrirséðum ólgutímum í alþjóðaefnahagsmálum sem olli margvíslegum erfiðleikum og því illa nýttur til uppbyggingar á íslenskum iðnaði. Í þriðja lagi eru í undirbúningi aðgerðir til að jafna starfsskilyrði atvinnuveganna, sem hafa skekkt samkeppnisskilyrði íslensks iðnaðar.

Aherslu ber að leggja á, að þessi aðgerð, sérstakt tímabundið þróunargjald, er mun vægari en heimilt er að beita við þá efnahagserfiðleika, sem nú er við að etja á Íslandi, skv. samningum okkar við EFTA og EBE. Því er góð von til þess, að þessi samtök fallist á eða mótmæli a. m. k. ekki þessu gjaldi.

Það eru ennfremur góð rök fyrir því, að álagning þróunargjalds sé betri kostur með tilliti til þróunar hagkerfisins en sértækar ráðstafanir og muni því skila betri árangri fyrir þjóðarbúið.

Tillaga:

Lagt er til að sem fyrst verði lagt tímabundið þróunargjald á sömu vöruflokka innfluttra iðnaðarvara og aðlögunargjaldið var lagt á á sínum tíma. Sérstakri sendinefnd verði nú þegar falið að ræða um álagningu þróunargjaldsins við fulltrúa EFTA- og EBE-landa. Gjaldið verði 3—4% í upphafi en lækki að 6—12 mánuðum liðnum stig af stigi uns það falli úr gildi 18—24 mánuðum eftir að það var upphaflega lagt á.

T. d. má nefna að nánari útfærsla gæti verið sem hér segir:

1. maí 1983 4% þróunargjald.
1. jan. 1984 3% þróunargjald.
1. júlí 1984 2% þróunargjald.
1. jan. 1985 1% þróunargjald.
1. júlí 1985 þróunargjaldið fellt niður.

5. Tímabundin og sveigjanleg innborgunarskylda.

Talið er að innborgunarskylda hefði tiltölulegá lítil áhrif, nema fyrst eftir að hún er lögð á. Einnig gerir hún upp á milli fjársterkra fyrirtækja í innflutningsverslun og fyrirtækjum með takmarkaðra lausafé og hefur að þessu leyti óæskileg áhrif, a. m. k. þegar til lengdar lætur. Þess má geta, að vafasamt er talið, að innborgunarskyldan samrýmist viðskiptasamningum Íslendinga þó henni hafi oft verið beitt, m. a. af ýmsum aðildarlöndum EFTA og EBE.

Tillaga:

Að því gefnu, að samkomulag náist um árangursríkari aðgerðir og þær komist skjótt til framkvæmda, er hér ekki gerð tillaga um upptöku innborgunarskyldu. Ef dráttur verður á aðgerðum skv. liðum 2, 3 og 4 hér að framan, eða þær ná ekki tilgangi sínum, er lagt til að alvarlega verði íhugað að beita sérstakri innborgunarskyldu sem bráðabirgðaráðstöfun þar til endanlegri lausn finnst.

6. Takmarkanir svonefndra vörukaupalána.

Vörukaupalán ná nú einkum til innfluttra hráefna og fjárfestingarvara. Annar innflutningur, s. s. einkabílar, heimilistæki, unnin vefnaðarvara og almennar neysluvörur, er ekki heimilaður með gjaldfresti. Samstarfsnefnd um gjaldeyrismál setur reglur um vörukaupalán.

Tillaga:

Lagt er til, að samstarfsnefnd um gjaldeyrismál verði falið í samráði við viðkomandi ráðuneyti að kanna framkvæmd ákvæða um gjaldfresti og möguleika á að þrengja slíkar heimildir að því er varðar fullunnar vörur. Niðurstöður þeirrar athugunar skulu lagðar fyrir ríkisstjórn innan fjögurra vikna.

7. Innflutningskvótar.

Beinar magntakmarkanir á innflutningi geta með ýmsum hætti haft neikvæð áhrif á efnahagslífið. Við þær aðstæður, sem nú er við að etja í þjóðarbúskapnum, kunna þær þó að vera réttlætanager til bráðabirgða. Slíkar aðgerðir eru heimilar skv. ákvæðum 19. gr. viðskiptasamningsins við EFTA.

Tillaga:

Miðað við, að aðrar heppilegri aðgerðir, sem að framan hefur verið lýst, verði framkvæmdar, er ekki gerð tillaga um beitingu innflutningskvóta.

Ef þróunargjaldið (liður 4) verður hins vegar ekki samþykkt verður að endurskoða þessa afstöðu.

8. Sérstakar aðgerðir til að styrkja samkeppnisstöðu einstakra framleiðslugreina, sem eiga í erfiðleikum.

Í 20. gr. EFTA-samningsins eru heimildir fyrir slíkum aðgerðum. Almennt er þó varhugavert að beita sértækum aðgerðum, nema þegar við umtalsverða erfiðleika er að etja í tilteknum innlendum framleiðslugreinum.

Tillaga:

Lagt er til að gerð verði úttekt á þeim iðngreinum, sem verst eru settar með tilliti til samkeppnisstöðu, og í framhaldi af því tekin afstaða til, hvort beita beri þessum heimildum. Iðnaðarráðuneytið annist þessa athugun í samráði við önnur viðkomandi ráðuneyti og stofnanir. Niðurstöður verði lagðar fyrir ríkisstjórn innan 8 vikna.

Aðgerðir samkvæmt þessum lið verði ákveðnar með hliðsjón af því, hvernig þróunargjaldinu reiðir af.

9. Auknar kröfur um gæði, vörumerkingar, upprunamerkingar, staðla o. þ. h.

Í gildi eru margvísleg lög og reglugerðir um þessi efni, sem íslenskir eftirlitsaðilar hafa ekki framfylgt sem skyldi og er því flutt inn mikið magn af varningi, sem annaðhvort uppfyllir ekki núverandi skilyrði eða edlilegt er að setja frekari reglur um. Jafnframt kemur til greina að setja nýjar reglur og auknar kröfur í þessu efni. Alþekkt er að ýmsar þjóðir beita reglum af þessu tagi til að vernda iðngreinar sínar með góðum árangri. Sjálfsagt virðist því fyrir Ísland að kanna þessar leiðir og beita eins og sanngjarnt virðist.

Hins vegar ber þess að geta, að kröfur af þessu tagi geta auðveldlega haft neikvæð áhrif á efnahagslífið í heild líkt og aðrar innflutningstakmarkanir. Kröfur af þessu tagi þurfa því að vera í sífelldri endurskoðun og þeim má ekki ofgera.

Tillaga:

Lagt er til, að viðkomandi ráðuneytum verði falið að hefjast þegar handa um ráðstafanir á þessu sviði. Jafnframt verði samstarfsnefnd um framkvæmd iðnaðarstefnu falið að flýta úttekt sinni á þessum málum og leggja tillögur sínar fram innan fjögurra vikna.

10. **Óformlegt samkomulag um takmarkanir á innflutningi.**

Til greina kemur að reyna að fá innflytjendur, bæði hina erlendu framleiðendur og innflutningsfyrirtækin, til að takmarka innflutning á tilteknum vörum. Þessi aðgerð tíðkast nú mjög í viðskiptum þjóða, þar sem iðngreinar innflutningsþjóðarinnar standa verulega illa að vígi gagnvart innflutningi. En þess ber að geta, að slíkar aðgerðir hafa yfirleitt ekki átt sér stað í viðskiptum EFTA- og EBE-þjóða innbyrðis. Í meginatriðum er um það að ræða, að innflytjandanum er gert það ljóst, með hótunum um hardari aðgerðir, að hagsmunir hans felist í því að takmarka innflutninginn „sjálfviljugur“. Ekki er þess að vænta að aðrar aðferðir dygðu hér á landi. Vegna smæðar markaðarins hér á landi og skuldbindingar okkar gagnvart EFTA og EBE er þó ólíklegt, að áhrifamáttur hótana af okkar hálfu reyndist mikill, nema í sérstökum tilfellum. Sennilega yrðu innlendu innflutningsfyrirtækin næmari að þessu leyti en erlendu framleiðslufyrirtækin.

Undir þennan lið má einnig fella — og e. t. v. ekki síður — sérstakar aðgerðir til að hvetja stofnanir og fyrirtæki, ekki síst opinber, ásamt neytendum til að kaupa íslenskar framleiðsluvörur öðrum fremur. Hér er í rauninni um að ræða afbrigði af auglýsingaherferð. Hvað óopinbera aðila snertir er ólíklegt, að árangur yrði teljandi, nema því aðeins að innlendar vörur hafi kosti, sem markaðurinn hefur ekki áttað sig fyllilega á.

Tillaga:

Lagt er til, að viðskiptaráðuneytinu verði falið að kanna möguleika að þessu leyti í samvinnu við önnur viðkomandi ráðuneyti og leggja tillögur sínar fyrir ríkisstjórn innan fjögurra vikna.

Auk þess, sem nú hefur verið rakið, má nefna hér tvö atriði til viðbótar, sem gætu haft talsverð áhrif á innflutning og samkeppnisstöðu innlendra iðngreina, þó að viðfang þeirra sé ekki beinlínis innflutningurinn.

11. **Auglýsingar.**

Með afnotum af erlendum auglýsingum, að stofni til, sem hannaðar eru fyrir miklu stærri markaði, hafa innflytjendur verulegt hagræði umfram innlenda samkeppnisaðila. Einkum á þetta við hvað snertir auglýsingar í sjónvarpi, þar sem kostnaðurinn við gerð auglýsingar er oft helmingi eða meira af heildaruglýsingakostnaðinum.

Til greina kemur því að jafna þennan mun að nokkru með því að lækka álögur á aðföng til innlendra auglýsingagerðar eða með sérstöku gjaldi á notkun erlendra stofnauglýsinga í innlendum auglýsingum. Með því að auglýsingar yfir vissu marki eru varasamar frá hagfræðilegu sjónarmiði kemur einnig til greina að leggja á almennan auglýsingaskatt, þar sem gert væri upp á milli innlendra og erlendra auglýsinga.

Tillaga:

Lagt er til, að þetta mál, sem er margslungið, verði tekið til sérstakrar athugunar á vegum ríkisstjórnarinnar og m. a. með þátttöku fjármála- og menntamálaráðuneytis og hagsmunaaðila.

12. **Gjaldfrestir í smásölu.**

Til greina kemur að takmarka gjaldfresti þá og afborgunarskilmála, sem veittir eru í smásölu margs konar innfluttra vara, einkum varanlegra neysluvara. Margar þjóðir hafa sett reglur hér að lútandi, einkum til að vernda hagsmuni neytenda. Reglur af þessu tagi kunna þó greinilega að hafa áhrif á sölu og síðan innflutning, sérstaklega þegar til skamms tíma er litið.

Miðað við þau markmið, sem lýst er í inngangi, er æskilegt, að reglur af þessu tagi taki fullt tillit til þess, að innlendir framleiðendur þjóða í vissum tilvikum, t. d. húsgagnaiðnaði, betur að þessu leyti en hinir erlendu samkeppnisaðilar.

Flest bendir til þess, að áhrif aðgerða að þessu leyti yrðu skammæ, mest fyrst, og hyrfu fljótlega þegar viðkomandi aðilar myndu sóluleiðir sem næðu svipuðum tilgangi. Takmarkanir á gjaldfresti gætu því haft svipuð áhrif og innborgunarskyldan, sem um var rætt hér að framan, og hefur hliðstæða kosti.

Tillaga:

Lagt er til, að á vegum viðskiptaráðuneytisins og með þátttöku annarra viðkomandi ráðuneyta og stofnana verði þetta atriði tekið til athugunar og niðurstöður lagðar fyrir ríkisstjórn innan átta vikna.

III. Ráðstöfun tekna.

Búast má við að ofangreindar aðgerðir, sem tillögur hafa verið gerðar um, muni skila umtalsverðum tekjum, einkum þróunargjaldið. Áætla má, að það skili nálægt 80—100 millj. kr. á einu ári. Gerð er tillaga um, að ráðstöfun þessara tekna verði í samræmi við markmiðin með aðgerðunum og raunar liður í þeim. Nánar tiltekið er lagt til að tekjunum verði ráðstafað með eftirfarandi hætti:

- 1) Til þróunar og tæknivæðingar iðngreina. Þar á meðal má sérstaklega nefna framlög til:
 - a) Iðnrekstrarsjóðs.
 - b) Iðnlánasjóðs.
 - c) Útflutningslánasjóðs.
 - d) Sérstakra verkefna til að efla iðnað í samráði við samtök iðnrekenda og starfsfólks í iðnaði.
- 2) Til að lækka tolla og önnur aðflutningsgjöld á aðföngum íslenskra iðngreina eftir því sem við á og slíkt er fyrir hendi.
- 3) Til ráðstafana til að draga úr verðlagsáhrifum aðgerðanna.

IV. Lokaorð.

Ítreka ber að lokum, að innflutningstakmarkanir af því tagi, sem um hefur verið rætt, eru tvíeggjað vopn. Meðfylgjandi tillögur helgast fyrst og fremst af þeim erfiðu aðstæðum, sem þjóðarþúið og vissar iðngreinar búa nú við. Tillögur okkar eru því um bráðabirgðarástafanir. Með því er þó ekki sagt, að einhverjir þættir þeirra eigi ekki rétt á sér til lengri tíma. Þvert á móti kann svo vel að vera, einkum hvað snertir liði 2, 3 og 9 í kafla II. Áherslan hér er hins vegar á það, að langvarandi innflutningstakmarkanir, hverju nafni sem þær nefnast, hafa auðvitað áhrif á þróunarstefnu hagkerfisins og þeim mun meira sem þær eru langvinnari. Þessi áhrif geta verið bæði jákvæð og neikvæð, en fyrst og fremst er torvelt að sjá þau fyrir. Innflutningstakmarkanir til frambúðar þurfa því miklu meiri undirbúningstíma en hér hefur gefist kostur á. Þær þurfa enn fremur að vera í stöðugri endurskoðun í ljósi breytilegra aðstæðna.