

Sp.

714. Skýrsla

[393. mál]

forsætisráðherra um fríðnaðarsvæði.

(Lögð fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986–87.)

1. Inngangur.

Eftirfarandi þingsályktunartillaga var samþykkt 22. maí árið 1984:

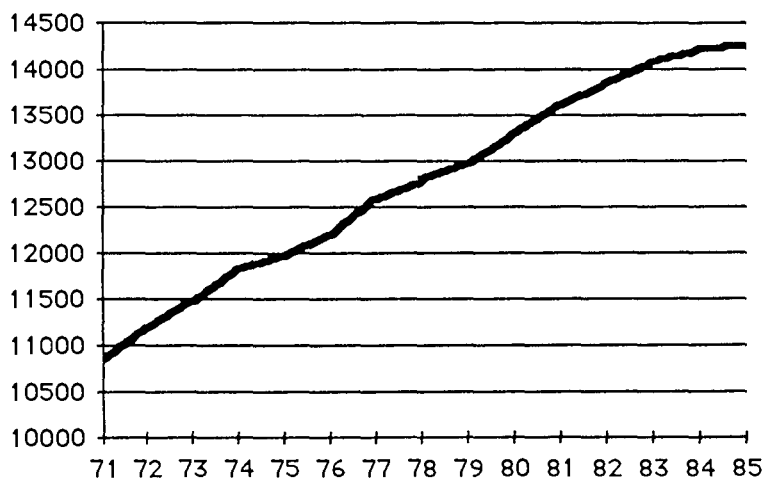
„Alþingi ályktar að fela Framkvæmdastofnun ríkisins að gera athugun á hvort hagkvæmt sé að koma á fót fríðnaðarsvæðum hér á landi, t.d. á Keflavíkurflugvelli eða annars staðar þar sem henta þætti. Við gerð slíkrar athugunar verði haft samráð við samtök iðnaðarins.“

Með bréfi frá forsætisráðuneytinu dagsettu 26. nóvember 1985 var Byggðastofnun falin ályktunin til meðferðar.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er talað um erfiðleika sem sjávarútvegur á Suðurnesjum á við að glíma, annars vegar aflatakmarkanir vegna ástands fiskistofna, hins vegar rekstrarvanda frystihúsa. Sagt er að aldursskipting á svæðinu sé þannig að mynda þurfi árlega um 150 störf til að fullnægja framboði nýliða á vinnumarkaði. Dregin er sú ályktun að sjávarútvegur muni ekki taka við miklum nýjum mannafla í fyrirsjáanlegri framtíð. Þá er einnig bent á að vöxtur annarra greina en sjávarútvegs gefi ekki tilefni til að ætla að þær taki sjálfkrafa við væntanlegri mannaflaaukningu.

Nýjustu tölur Byggðastofnunar renna stöðum undir þessar athuganir að nokkru leyti. Atvinnuleysi hefur vaxið frá árunum kringum 1980. Þá voru 20–30 manns að meðaltali atvinnulausir á ári en 96 árið 1983, 129 árið 1984 og 151 árið 1985. Atvinnuleysi hefur verið mest í desember og janúar tengt sveiflum í fiskvinnslu. Fólksfjölgun varð aðeins 0,4% árið 1985, sú minnsta um árabíl.

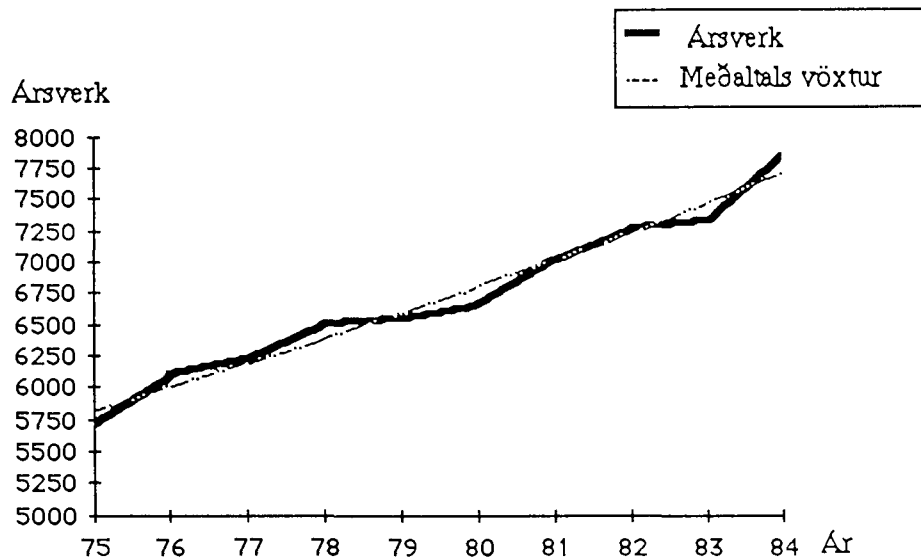
Fólksfjöldi á Suðurnesjum 1971–1985.



Fleiri fluttu burt af Suðurnesjum árið 1985 en til þeirra, alls 106 manns. Var það annað árið í röð sem brottfluttir voru fleiri en aðfluttir (árið 1984 fluttu 48 burt umfram aðflutta).

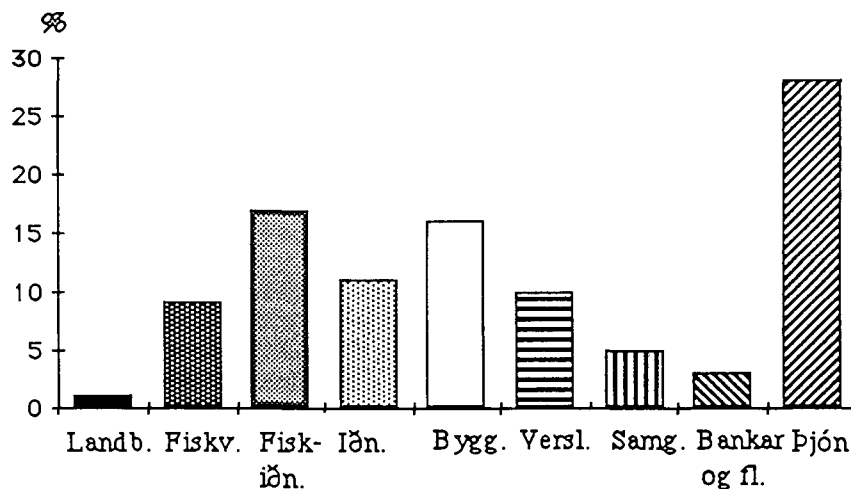
Ekki eru tiltækar nýjar tölur um rekstrarafkomu frystihúsa á Suðurnesjum en vitað er um verulegan vanda hjá ákveðnum frystihúsum á síðasta ári (1985). Hins vegar er jákvætt að meðaltekjur á ársverk á Suðurnesjum hafa lengi verið hærri en meðaltekjur á landinu öllu, 4–8% yfir landsmeðaltali frá árinu 1980. Þá hefur meðalfjöldun ársverka frá árinu 1975 verið rúmlega 200 ársverk árlega miðað við slysatryggðar vinnuvikur. Sveiflur eru þó allmiklar. Þannig fjölgaði ársverkum til dæmis lítið á milli árunna 1982 og 1983 en um 7%, lauslega áætlað, á milli árunna 1983 og 1984. Það er mun meiri aukning en á landinu öllu. Í mannaflaspá er gert ráð fyrir að mynda þurfi um 700 ný ársverk frá árinu 1984 til ársins 1989 eða um 140 ársverk að meðaltali á ári. Þessi spá byggir á úrvinnslu launamiðaskrár (ársverkum launþega með lögheimili á Suðurnesjum) en allmörg ársverk eru unnin af fólki með lögheimili utan Suðurnesja. Þetta á sérstaklega við um störf unnin fyrir varnarliðið eða verktaka þess. Aukning ársverka eftir launamiðaskrá í öðrum greinum en byggingum og þjónustu við varnarliðið (atvinnugrein 50 og 96 samkvæmt ISIC-flokkun) hefur verið að meðaltali um 100 ársverk frá árinu 1981 til 1984 þannig að án framkvæmda við Keflavíkurflugvöll er óvíst að vöxtur atvinnulífs hefði orðið nægur til að taka við nýliðum á vinnumarkaði.

**Ársverk á Suðurnesjum 1975–1984 samkvæmt
slysaftryggðum vinnuvikum.**



Nú standa yfir verulegar framkvæmdir við Helguvík og byggingu flugstöðvar á Keflavíkurflugvelli. Þá eru í gangi eða fyrirhugaðar allmiklar framkvæmdir í fiskeldi. Óvíst er hvað við tekur þegar þessari uppbyggingu lýkur ef ný fyrirtæki verða ekki komin til sögunnar.

Atvinnuskipting á Suðurnesjum.



Í greinargerð með þingsályktunartillögum er vísað í drög að iðnþróunaráttun fyrir Suðurnes sem gerð var af Framkvæmdastofnun ríkisins árið 1980. Í þessari iðnþróunaráttun var talið að uppbygging iðnaðar væri líklega besta leiðin til að bæta atvinnulíf á svæðinu.

Alþt. 1986. A. (109. löggjafarþing).

Einnig var bent á að þörf væri fyrir sérstakar aðgerðir til að efla iðnað. Aðstæður hafa ekki breyst svo til batnaðar að þessi skoðun sé ekki í fullu gildi.

Flutningsmenn þingsályktunartillögunnar benda á stofnun fríðnaðarsvæðis við Keflavíkurlflugvöll sem mögulega leið til að efla iðnað á Suðurnesjum.

Vísað er í reynslu Íra af fríðnaðarsvæðinu við Shannon-flugvöll og segir í greinargerð meðal annars að tilkoma fríðnaðarsvæðisins þar hafi leitt til „... stóraukinnar tækni- og verkþekkingar í iðnaði á svæðinu auk annars konar ávinnings“.

Bent er á ýmsan ávinning sem erlend fyrirtæki gætu hugsanlega haft af fríðnaðarsvæði í Keflavík. Þar er um að ræða legu landsins á milli Evrópu og Ameríku, aðild landsins að EFTA og tollasamning við EB, jarðhita, ódýrt rafmagn, tækniþekkingu í sjávarútvegi og landrými.

Í sjálfri þingsályktuninni er sagt að fríðnaðarsvæði megi hugsanlega hafa annars staðar en á Suðurnesjum.

Í þessari skýrslu er greint frá fríðnaðarsvæðum og starfsemi þeirra. Reynt er að meta hvort stofnun fríðnaðarsvæðis sé skynsamleg leið til að efla iðnþróun á Suðurnesjum og á Íslandi. Einnig er reynt að meta hvaða fyrirkomulag sé heppilegast við íslenskar aðstæður. Meðal annars er stuðst við skýrslu frá OECD um fríðnaðarsvæði. Sú skýrsla miðast þó einkum við þróunarlöndin og er því reynt að finna að hvaða leyti aðstæður hér eru öðruvísi en reiknað er með í þeirri skýrslu. Fríðnaðarsvæðinu við Shannon er lýst nokkuð í áður nefndum drögum að iðnþróunaráætlun fyrir Suðurnes sem út kom árið 1980.

2. Iðnþróun og bein erlend fjárfesting.

Erlend fjárfesting er álitin mikilvæg undirstaða fyrir iðnþróun, sérstaklega í þróunarlöndunum. Mjög er þó deilt um hversu mikil hún megi verða og í hvaða formi. Til að skilgreina mismunandi viðhorf til erlendra fjárfestinga þarf nákvæma athugun á þeim þáttum sem hafa áhrif á stefnu viðkomandi þjóðar gagnvart erlendri fjárfestingu. Þessir þættir tengjast ekki aðeins félagshagfræðilegum (socioeconomic) og efnahagslegum markmiðum heldur einnig möguleikum á að koma stefnunni í framkvæmd. Í skýrslu OECD eru eftirfarandi félagshagfræðileg markmið nefnd:

1. Innlend yfirráð nýtingar náttúruauðs og mannafla hvort sem hann er aðfenginn eður ei.
2. Aukið sjálfstæði gagnvart erlendum aðilum varðandi sérfræðiþekkingu, tækni, rannsóknir og þróun, ýmsar vörur og þjónusta.
3. Aukin fjölbreytni framleiðsluþátta.
4. Jafnari tekjuskipting á milli landshluta og þjóðfélagshópa.
5. Jafnvægi í byggð með því að örva eða hindra fólksflutninga innanlands eða til og frá landinu.
6. Viðleitni í þá veru að starfsfólk fyrirtækja eigi hlut í þeim og eigi þátt í ákvarðanatöku.
7. Meiri og betri atvinna.
8. Nánari samtenging inn í alþjóðaverslun og landsvæðaviðskipti.

Meðal efnahagslegra markmiða er stærðarhagkvæmni framleiðslueininga, bættur greiðsluþöfnuður og notkun hagkvæmustu tækni við framleiðsluna.

Aðferðirnar til að ná þessum markmiðum hafa bein áhrif á stefnu gagnvart erlendri fjárfestingu. Þar er um að ræða beina stjórnun viðkomandi ríkis á erlendri fjárfestingu eða óbeina stjórnun með ýmsum hömlum eða fríðindum.

Hér á landi hefur erlent fjármagn verið undirstaða framfara í atvinnumálum allt frá tímum Innréttinganna (ef til vill er ástæðan sú að í litlum þjóðfélögum næst ekki á sparnaður sem dugir fyrir meiri háttar framkvæmdum sem óhagkvæmt er að skipta í smærri þætti). Bein erlend fjárfesting með stofnun Íslandsbanka auðveldaði inngönguna í togaraöldina. Að öðru leyti var þörfinni fyrir erlent fjármagn að mestu mætt með erlendum

lántökum fram að seinni heimsstyrjöldinni en þá áttu miklar erlendar framkvæmdir sér stað. Eftir stríð hefur bein erlend fjárfesting í fyrirtækjum verið lítil. Stærstu fyrirtækin eru álverði í Straumsvík og járnblendiverksmiðjan á Grundartanga. Erlent fjármagn hefur mest verið tekið inn í landið sem lánsfé.

Það er jafnan matsatriði hvort eigi að leggja meiri áherslu á beina erlenda fjárfestingu eða lántökur. Þar þarf að finna jafnvægi milli tveggja þátta. Annars vegar getur bein eignaraðild útlendinga í fyrirtækjum hér á landi í miklum mæli minnkað svigrúm til sjálfstjórnar meira en lántökur, en hins vegar eru takmörk á lánstrausti þjóðarinnar. Þegar ætla má að erlendar skuldir séu orðnar það hátt hlutfall af þjóðarframleiðslu að til dæmis lánskjör fari versnandi er bein erlend fjárfesting eina leiðin til að fá inn erlent fjármagn án þess að auka erlenda skuldabagann.

Viðhorf til iðnvæðingarleiða hafa tekið miklum breytingum síðustu ár. Fyrir heimskreppuna var mest lagt upp úr útflutningi sem leið til hagþróunar en eftir kreppuna og seinni heimstyrjöldina reyndu mörg ríki iðnþróun sem byggði meira á heimaframleiðslu í stað innflutnings (import substitution). Þessi stefna hefur gefist misjafnlega að margra áliti og eru mörg ríki nú að hverfa frá henni enda hefur reynslan sýnt að þau ríki sem hafa lagt áherslu á útflutningsgreinar hafa haft mestan hagvöxt. Þetta er samt sem áður umdeilt mál og fer nokkuð eftir aðstæðum í hvert skipti, svo sem stærð heimamarkaðar og tegund framleiðslu. Lítil vafi er á því að fyrir fámennustu ríkin er útflutningsleiðin skynsamlegust.

Þótt varla sé hægt að tala um markvissa stefnu Íslendinga í þessu efni verkaði gengis- og tollastefna lengi vel ekki hvetjandi til útflutningsiðnaðar. Háir tollar voru settir á allan „óþarfa innflutning“, svo sem sælgæti en lágir tollar á „þarfar vörum“, svo sem rekstrarvöru til sjávarútvegs. Við þessar aðstæður spratt upp í skjóli tollmúra iðnaður sem framleiddi „óþarfa“ en samkeppnisiðnaður, annar en fiskiðnaður, átti erfitt uppdráttar. Þá voru einnig byggðar stærri verksmiðjur í eigu ríkisins (þó langt undir hagkvæmustu stærð að margra áliti) er framleiddu (og framleiða enn) eingöngu fyrir innanlandsmarkað í skjóli innflutningshafta (Áburðarverksmiðjan og Sementsverksmiðjan). Þess ber þó að geta að fjarlægð frá markaði og þar af leiðandi hár flutnings- og samskiptakostnaður hefur vafalítið einnig tafið fyrir iðnþróun héraendis. Eftir inngönguna í EFTA opnaðist hagkerfið meira og síðan hefur útflutningsiðnaðurinn vaxið eins og vikið verður nánar að síðar.

Mikilvægur þáttur í eflingu útflutningsiðnaðar hjá mörgum þjóðum hefur verið stofnun fríiðnaðarsvæða. Með starfrækslu þeirra er reynt að styrkja aðstöðu viðkomandi landshluta eða lands í hinni alþjóðlegu samkeppni um erlenda fjárfestingu og útflutningsmarkaði án þess að draga úr verndun innanlandsmarkaðar.

3. Skilgreining á fríiðnaðarsvæði.

Hugtakið fríiðnaðarsvæði nær yfir margs konar starfsemi sem hægt er að skilgreina nánar eftir þeim atvinnurekstri sem þar fer aðallega fram. Hér verður lauslega lýst nokkrum tegundum fríiðnaðarsvæða:

Eiginleg fríiðnaðarsvæði eru ýmist kölluð fríverslunarsvæði, fríiðnaðarsvæði eða frjáls útflutningsiðnaðarsvæði (free trade zone, area), free industrial zone, free export processing zone).

Á fríiðnaðarsvæðum leyfist fyrirtækjum að flytja inn vörur frá útlöndum án þess að greiða tolla eða hlíta magntakmörkum á innflutningi (quota restrictions), án gjaldeyriseftirlits eða ákvæða um meðhöndlun gjaldeyris og án þess að þurfa að sinna nema að takmörkuðu leyti skýrslugerð eða upplýsingaskyldu til stjórnvalda. Vörurnar má vinna frekar, geyma eða hafa til sýnis á svæðinu og er þá venjulega farið eftir reglum um vinnueftirlit og mengunarvarnir í viðkomandi landi. Útflutningur á vörunum er jafn frjáls og innflutningurinn en ef selt er út fyrir svæðið innanlands gilda oftast sömu reglur eins og um venjulegan

innflutning væri að ræða. Skattlagning er alls staðar eftir sérstökum reglum. Starfsemi verkalýðsfélaga er stundum takmörkuð eða bönnuð á svæðunum. Oft er erlendum fyrirtækjum boðið verksmiðjuhúsnæði á hagstæðum kjörum, styrkir til þjálfunar starfsfólks og fleiri fríðindi til að fá þau til að setja upp starfsemi á slíku svæði eins og nánar verður greint frá síðar. Stundum eru sérrettindi fyrirtækja á svona svæðum þó mun takmarkaðri en að ofan greinir. Sem dæmi um slíka takmarkaða útfærslu má nefna svæði fyrir frjálst framtak (Free Enterprise Zones) sem eru í Bretlandi og víðar. Svæðin eru gjarnan í borgum sem eiga við hnignandi atvinnulíf að stríða. Á þessum svæðum er reynt að létta sem mest undir stofnun fyrirtækja með því að draga úr allri skriffinnsku kringum rekstur fyrirtækja og veita rífleg skattafríðindi fyrstu árin, t.d. gegnum afskriftareglur.

Í skýrslu OECD er vitnað í skilgreiningu Alþjóðabankans. Í þeirri skilgreiningu er gerður greinarmunur á fríðnaðarsvæði og útflutningsiðnaðarsvæði. Skilgreiningin er sem hér segir:

„Útflutningsiðnaðarsvæði er tiltölulega nýtt afbrigði af hinu algenga fríðnaðarsvæði — sem er frátekið svæði venjulega nálægt höfn eða flugvelli og þaðan er leyfð óheft verslun við önnur lönd. Iðnvarning má flytja inn og út af svæðinu án tolla, geyma í vöruhúsum og umpakka eftir þörfum. Af vörum sem seldar eru út fyrir svæðið innanlands greiðast tilskilin aðflutningsgjöld. Með því að geyma þær fyrst á svæðinu er skjót afgreiðsla pantana tryggð jafnframt því að vextir sparast á tollagreiðslum.

Frjálst útflutningsiðnaðarsvæði á móti láta einnig í té byggingar og þjónustu fyrir iðnvöruframleiðslu, þ.e. umbreytingu á innfluttum hráefnum og aðföngum í endanlega vöru stundum til útflutnings en stundum einnig til sölu að hluta innanlands gegn venjulegu innflutningsgjaldi. Útflutningsiðnaðarsvæðið er þannig sérhæft gerð iðngarða sem eru staðsettir landfræðilega og stjórnsýslulega utan tollmúranna, aðlagðir útflutningi. Þetta á að laða að fjárfestingaraðila og auðvelda þeim að koma sér fyrir, venjulega í tengslum við aðra hvatningu.“

Mismunurinn á þessum fyrirbærum virðist ekki mikill. Frekar er um mun á orðanotkun að ræða og verður hér á eftir notað eingöngu orðið fríðnaðarsvæði yfir þessi svæði.

Fríbankaþjónustusvæði (free banking zones). Ef kröfur um bindiskyldu (reserve requirement) eru afnumdar geta bankar hagnast meira á inn- og útlánastarfsemi á slíkum stað enda virkar bindiskylda og aðrar útlánahömlur sem óbeinn skattur á bankana. Slíkt frelsi er meðal annars leyft í London. Mörg smáríki hafa frjálsa bankastarfsemi án eftirlits eða skattlagningar.

Á sama hátt hafa sums staðar verið afnumdar reglur um tryggingastarfsemi og sett upp frítryggingarsvæði (free insurance zones). Skattfrelsi og afskiptaleysi stjórnvalda eru aðaladráttaraflíð fyrir slík svæði. Hundruð tryggingafyrirtækja hafa verið stofnuð t.d. á Bermuda-eyjum, Cayman-eyjum og Vanatu. Einnig starfar t.d. Lloyds í London utan við sumar reglur um tryggingafélög í Bretlandi og hefur náð til sín talsverðu af erlendum verkefnum. Skyldar þessu eru tryggingar fyrir útflutning (export credit insurance). Slík starfsemi er nú rekin í yfir 60 löndum.

Í greinargerð með þingsályktunartillögum er aðallega talað um svæði þar sem iðnaðarframleiðsla á sér stað. Þó er mögulegt og jafnvel æskilegt að blanda saman þjónustustarfsemi, til dæmis bankaþjónustu, og iðnaðarframleiðslu á sama fríðnaðarsvæði.

4. Útbreiðsla og reynsla af fríðnaðarsvæðum.

Nú eru sennilega á annað hundrað meiri háttar fríðnaðarsvæði í heiminum og mörg í undirbúningi. Ef meðtalin eru minni háttar svæði eins og fríhafnir við flugvelli er talan mun hærri (árið 1979 töldust vera 344 slík svæði í um 72 löndum). Fríðnaðarsvæði með mikil útflutningsverðmæti eru til dæmis í V-Þýskalandi, Írlandi, Taiwan og Panama. Fjölgun

svæðanna hefur verið ör sérstaklega í þróunarlöndunum. Árið 1970 voru 11 slík svæði í þeim en árið 1980 96 samkvæmt skýrslu OECD. Árið 1980 var talið að um það bil 7–8% af heimsversluninni færi um ýmiss konar fríðnaðarsvæði. Því var spáð að um 20% af heimsversluninni mundi fara um slík svæði árið 1985. Athygli vekur að nokkur smáriki svo sem Bahama, Jamaica, Belize og Malta hafa slík svæði. Helstu orsakir þessarar fjölgunar eru í skýrslu OECD raktar til eftirfarandi þátta:

- a. Staðsetning iðnfyrirtækja í þróuðum löndum verður sífellt arðminni bæði vegna mikils launakostnaðar og mengunarvarna.
- b. Þróun framleiðslutækni sem leyfir að flóknum framleiðsluferlum sé skipt upp þannig að ófaglærðir verkamenn geti annast framleiðsluna oft að undangenginni stuttri þjálfun.
- c. Þróun samgangna og samskipta gerir staðsetningu iðnaðar og framleiðslu sífellt óháðari landfræðilegum fjarlægðum.

Hin öra fjölgun svæðanna bendir til þess að þau séu veigamikilið tæki í atvinnu- og iðnaðarstefnu stjórnvalda og stefnu þeirra gagnvart erlendu fjármagni. Samt sem áður hefur rekstur þeirra gengið misjafnlega og er talið að veruleg framleiðslugeta sé ónýtt á svæðunum núna. Jafnframt hefur samkeppni á milli þeirra hardnað.

Engin leið er að segja hér til um það hvort markmiðum stjórnvalda á hverjum stað hefur verið náð með starfrækslu fríðnaðarsvæðis. Í skýrslu OECD er lauslega rætt um árangurinn út frá þremur almennum markmiðum sem eru sameiginleg flestum svæðanna. Markmiðin eru þessi:

1. Bætt nýting innlendra framleiðsluþátta, einkum fjölgun starfa.
2. Aukinn útflutningur og bættur greiðslujöfnuður við útlönd.
3. Innflutningur erlendra tæknipækningar og verkþjálfunar.

Á sviði atvinnusköpunar er greinilega um verulegan árangur að ræða. Dæmi eru tekin frá Mexíkó og Suðaustur-Asíu. Í Mexíkó eru svo nefnd „maquiladora“. Þetta eru undirverktakafyrirtæki sérstaklega ætluð fyrir erlenda atvinnurekendur og búa þau við tollfrelsi. Í fyrstu var slíkum fyrirtækjum aðeins leyft að vera á ákveðnum stöðum við norðurlandamærin þar sem atvinnuleysi er mikið og ör fólksfjölgun. Síðan var tekið upp opið kerfi þannig að fyrirtækin geta verið hvar sem er í landinu. Þannig varð hugtakið fríðnaðarsvæði bundið stöðu í hagkerfinu frekar en landsvæði. Árið 1980 voru komin 620 slík fyrirtæki með um 120 000 starfsmenn. Langflest voru í rafeindatekni og vefnaðarvöru (textiles) eða um 80% fyrirtækjanna. Á fríðnaðarsvæðum á Taiwan og í Suður-Kóreu hafa myndast um 88 000 störf og um 80 000 í Malasíu árið 1980.

Á mörgum fríðnaðarsvæðum er mest af vinnuaflinu konur, en þær eru að meðaltali um 70% af vinnuaflinu samkvæmt skýrslu OECD. Meðal annars af þessari ástæðu er gegnumstreymi oft mikið. Eftir því sem svæðin þróast og hlutfall faglærðra eykst virðist hlutdeild kvenna minnka.

Þrátt fyrir það að tugþúsundir nýrra starfa hafi myndast á fríðnaðarsvæðum eru störf á fríðnaðarsvæðum venjulega aðeins brot af heildarvinnuafli í flestum löndum. Þýðing svæðanna í atvinnusköpun er meiri ef litið er á fólk sem starfar eingöngu við iðnframleiðslu, t.d. 8,4% í Malasíu, 4,7% á Taiwan, 27,4% á Mauritius og 10,7% í Dominíkanska lýðveldinu.

Reynslan bendir til þess að sá iðnaður sem helst er á fríðnaðarsvæði í þróaðri löndum, til dæmis Írlandi, sé ekki endilega vinnuafslsfrækari en sá iðnaður sem fyrir er í landinu, heldur þvert á móti, enda virðist fjármagn oft vera niðurgreitt meira en vinnuafli á fríðnaðarsvæðum og áhrif á atvinnuleysi því oft minni en reiknað var með. Vegna þessarar reynslu meðal annars leggja Írar minni áherslu en áður á fjölgun atvinnutækifæra sem markmið í áætlunum írsku þróunarfélagsins IDA. Nú er meira lagt upp úr þeim virðisauka sem atvinnustarfsemin skilar þjóðarþúinu en beinni fjölgun starfa (Regional Incentives 1985).

Framlag til virðisauka eða verðmætasköpunar umhverfis fríðnaðarsvæðið (local value added) er sennilega betri mælikvarði á þýðingu svæðisins. Hér er um að ræða hráefni og efnisþætti frá framleiðendum á staðnum, greiðslur til yfirvalda, svo sem skatta og gjöld ýmiss konar, greiðslur fyrir leigu af landi, byggingum eða þjónustu og hlutdeild í hagnaði ef um sameign innlendra og erlendra aðila er að ræða. Stundum eru sett skilyrði um lágmarks-virðisauka sem fyrirtæki verður að skila ef það starfar á fríðnaðarsvæði. Í skýrslu OECD kemur fram að almennt virðist misjafn árangur nást á þessu sviði allt frá um 4% virðisauka af útflutningsverðmæti á Sri Lanka í meira en 30% á MASAN fríðnaðarsvæðinu í Suður-Kóreu.

Í skýrslu OECD eru aðeins birtar tölur um hlutdeild nokkurra svæða í heildarútflutningi fjögurra landa í Asíu. Til dæmis höfðu tvö svæði 3,9% af útflutningi frá Suður-Kóreu árið 1980, þrjú svæði um 7,5% á Taiwan (1979), tvö svæði um 0,3% á Indlandi (1978) og eitt svæði um 6,8% á Filippseyjum (1979).

Áðurnefndar tölur um hlutdeild fríðnaðarsvæða í heimsverslun gefa að öðru leyti til kynna mikilvægi þeirra fyrir aukningu útflutningsframleiðslu.

Áhrif starfsemi erlendra fyrirtækja á greiðslujöfnuð er samt erfitt að meta. Yfirleitt má þó reikna með að fyrst í stað, á meðan erlendu fyrirtækin eru í uppbyggingu, verði greiðslujöfnuðurinn hagstæðari en þegar fram líða stundir og farið er að flytja hagnað úr landi getur dæmið snúist við.

Árangur af aðstreymi tæknibekkingar er einnig erfitt að mæla en samt er talið í OECD-skýrslunni að árangur á því sviði hafi verið takmarkaður á mörgum fríðnaðarsvæðum. Ástæðan er einkum rakin til þess að í útflutningsiðngreinum starfrækja fyrirtæki gjarnan öll stig framleiðslunnar sjálf (vertical integration) og vinnan verður því einföld samsetningarvinna sem breytist lítið og krefst því aðeins stuttrar og mjög sérhæfðrar þjálfunar hjá starfsfólki. Síðan nýtist þessi mikla sérhæfing í störfunum oft illa í öðrum störfum.

Sýningaráhrif (demonstration effect) geta þó verið töluverð í þeim löndum sem eru skammt á veg komin í nútímaverkkunnáttu.

Í niðurstöðum skýrslu OECD kemur fram það álit að of lítið hafi verið gert að því að aðlaga fríðnaðarsvæði að aðstæðum á hverjum stað og hætta sé á aukinni óhagkvæmri samkeppni á milli sams konar svæða. Helstu hugmyndir þeirra um betra skipulag á svæðunum eru þessar:

- a. Svæðin séu opin þannig að fjárfestingaraðilinn geti valið þá staðsetningu innanlands sem best hentar. Kostirnir við þetta skipulag eru meðal annars þeir að innlend fyrirtæki gætu notað ýmsa aðstöðu í kringum starfsemi erlendu fyrirtækjanna og auðveldara yrði að koma á ýmsum tengslum við erlendu fyrirtækin.
- b. Hvatt verði til þess að innlendir og erlendir aðilar komi á fót sameignarfyrirtækjum. Þannig yrðu tæknileg samskipti auðveldari og verkþekking ætti greiðari leið út fyrir svæðið.
- c. Létta ætti hömlum af sölu á vörum af fríðnaðarsvæði á innlenda markaðinn gegn venjulegum innflutningsgjöldum, að minnsta kosti þar sem innlendi markaðurinn er stór.

Þá er einnig lögð mikil áhersla á að aflað verði mjög nákvæmra upplýsinga um starfshætti, uppbyggingu og stefnu þeirra fyrirtækja sem vilja fjárfesta á viðkomandi fríðnaðarsvæði.

Ýmsar alþjóðastofnanir láta málefni fríðnaðarsvæða til sín taka. Áður voru þær jákvæðar í garð fríðnaðarsvæða og hvöttu jafnvel til uppbyggingar þeirra en urðu síðar mun varfærnari í afstöðu til þeirra. Samtök fríðnaðarsvæða voru stofnuð árið 1978 með það fyrir augum, meðal annars, að efla samstarf og samstöðu milli fríðnaðarsvæðastjórna.

5. Fríðnaðarsvæði á Íslandi. Markmið.

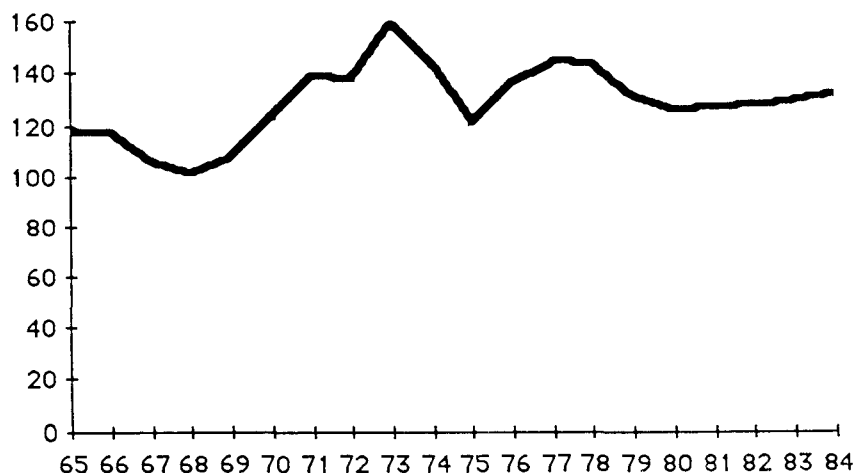
Erlend fjárfesting á fríðnaðarsvæðum virðist eins og áður segir einkum þjóna þrenns konar markmiðum hjá öðrum þjóðum, þ.e. aukningu atvinnu, aukningu útflutnings og innflutningi á tæknipækkingu. Rétt er að líta á það hvernig þessi almennu markmið eiga við á Íslandi.

Hér á landi er ekki um að ræða mikið framboð á ódýru vinnuafli eins og í þróunarlöndunum. Atvinnuleysi hefur hingað til ekki verið talið vandamál, nema tímabundið. Að vísu má færa rök fyrir því að lágt tímakaup hér á landi hafi komið í veg fyrir atvinnuleysi í sama mæli og er í mörgum öðrum löndum.

Þótt skráð atvinnuleysi sé lítið þarf það ekki að merkja að vinnumarkaðurinn fullnægi þörfum landsmanna. Lægri laun hér endurspeglar að einhverju leyti minni framleiðni sem aftur getur verið merki um staðnað atvinnulíf. Sérstaklega er hætta á að atvinnulífið geti ekki tekið á móti hinni miklu aukningu langskólagenginna manna sem orðið hefur undanfarin ár. Þá gætu nýorðnar breytingar í sjávarútvegi (til dæmis útflutningur gámafisks, sjófrysting og önnur tæknivæðing) haft mikil áhrif á atvinnulíf landsbyggðarinnar og þá ekki síst á Suðurnesjum. Þörf á örari atvinnusköpun en ætla má að innlend fyrirtæki geti annað er því veigamikil ástæða fyrir því að leitað verði eftir erlendri fjárfestingu í atvinnulífinu.

Aukinn útflutningur, meiri fjölbreytni í útflutningsgreinum og meiri jöfnuður í viðskiptum við útlönd hefur oft verið ofarlega á blaði hér á landi. Ísland er mjög háð utanríkisviðskiptum eins og önnur smáríki í þeim skilningi að inn- og útflutningur er hátt hlutfall af þjóðarframleiðslu. Útflutningsatvinnuvegir okkar eru einhæfir og verulegar sveiflur í útflutningstekjum og viðskiptakjörum. Samt hefur aukning útflutningstekna verið mikil að jafnaði, sérstaklega eftir 1970, og útflutningsatvinnuvegirinnir (þar með talin þjónusta við varnarliðið) vafalítið verið leiðandi afl í hagvextinum. Þar sem útflutningsafurðirnar eru aðallega lítt unnar iðnaðarvörur og hráefni (ál, járnblendir, fiskimjöl) eða matvælaframleiðsla erum við háðir framboðssveiflum sem stafa af breytilegu árferði eins og margir aðrir hráefnaframleiðendur. Jafnframt er eftirspurnin breytileg vegna hagsveiflna í markaðslöndunum og vegna samkeppni, en stjórnmálalegar ástæður hafa einnig valdið slúerfiðleikum.

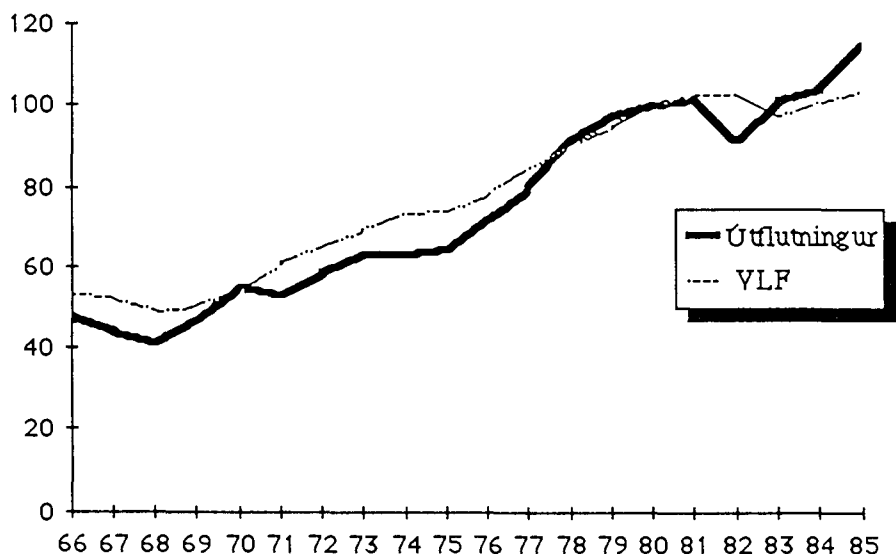
Viðskiptakjörin 1965–1984.
(1963=100)



Hægt er að draga nokkuð úr viðskiptasveiflum hráefna- og matvælaframleiðslu með því að sérhæfa framleiðsluna að þörfum ákveðinna markaða. Þó er ólíklegt að hægt sé að búast við stöðugri aukningu útflutnings á fiskafurðum okkar. Ástæðan er meðal annars takmarkað veiðipól mikilvægra fiskstofna en það endurspeglar þær framboðstakmarkanir sem framleiðsla byggð á nýtingu náttúruauðlinda getur lent í. Stofnun fríðnaðarsvæðis með það fyrir augum að auka fjölbreytni og útflutning iðnaðarvöru virðist fullgilt markmið miðað við aðstæður hér á landi.

Vöxtur útflutnings og vergrar landsframleiðslu 1966–1984.

Magnvísitala



Íslendingar verja litlum hluta þjódartekna í rannsóknar og þróunarstarfsemi en jafnvel þótt úr því væri bætt er hæpið að við getum náð í fremstu röð í einhverri framleiðslugrein annarri en sjávarútvegi. Í iðnaði eru það einkum stórfyrirtæki sem stunda rannsóknir og þróun og því er tækniþekkingin oft bundin þeim. Tækniþekkingin er sjaldnast til sölu enda vilja fyrirtæki fjárfesta erlendis vegna þess að þau hagnast meira á því heldur en að selja framleiðslu-, markaðs- eða stjórnunartækni sína. Til að fá aðgang að nýjustu framleiðslu-tækni, þar með talið sölu og markaðssetningu, er nauðsynlegt að opna landið meira en gert hefur verið fyrir erlendum fyrirtækjum og fjármagni. Stofnun fríðnaðarsvæðis getur aukið þekkingu á mörgum sviðum sem erfitt er að nálgast öðruvísi en með beinni þátttöku í starfsemi ákveðinna fyrirtækja. Þriðja markmiðið með stofnun fríðnaðarsvæða, þ.e. að flytja inn tækniþekkingu, virðist því álitlegt fyrir Íslendinga.

6. Samkeppnisaðstaða Íslands með tilliti til fríðnaðarsvæða.

Ef stofna á fríðnaðarsvæði hér á landi til að draga að erlend fyrirtæki stendur og fellur málið með því hvort líklegt sé að einhver erlend fyrirtæki hafi áhuga á að koma hingað miðað við þá aðstöðu og fríðindi sem skynsamlegt er að bjóða. Fyrsta spurningin er eftir hverju erlend fyrirtæki sækjast þegar þau fjárfesta erlendis, sérstaklega á fríðnaðarsvæðum. Samkvæmt skýrslu OECD vega sveigjanleg staðsetning og lífill vinnuaflskostnaður einna þýngst.

Aðstaðan á fríðnaðarsvæði gefur vissum tegundum atvinnurekstrar tækifæri til að spreyta sig með lágmarkskostnaði og á lágmarkstíma. Þetta stafar af því að fjárfesting slíks fyrirtækis er lítil í formi fastafjármuna og lítið um skriffinnsku. Slíkur iðnaður, sem oft er nefndur flökkuiðnaður (footloose industries), getur því tekið sig upp og farið annað hvenær sem er enda venjulega settar litlar hömlur á brottflutning frá fríðnaðarsvæðum. Með þessu lagi er mögulegt að skipta framleiðsluferlinu upp og setja framleiðslueiningarnar niður þar sem best hentar hverju sinni. Þetta gæti bent til þess að það séu aðallega fjölþjóðafyrirtæki með samhæft framleiðsluferli sem nýta sér fríðnaðarsvæði. Í ljós hefur þó komið að meðalstór og lítil fyrirtæki láta einnig til sín taka á fríðnaðarsvæðum. Samkvæmt athugun OECD er meðalstarfsmannafjöldi fyrirtækja á svæðunum frá 70 upp í 370 manns.

Tilraunir til að lækka vinnuafskostnað virðast þó vera meginástæðan fyrir því að fyrirtæki flytja á fríðnaðarsvæði. Í skýrslu OECD er sagt frá athugun sem gerð var árið 1980 á 950 fyrirtækjum í 45 löndum. Þar kom í ljós að launakostnaður hafði hækkað talsvert eða verulega hjá flestum þeirra. Þetta bendir til þess að fjármagnsfyrirgreiðsla og skattfríðindi sem mörg fríðnaðarsvæði bjóða verði í öðru sæti hjá fyrirtækjum þegar þau ákveða hvort setja eigi upp verksmiðjur erlendis. Slík fríðindi virðast helst hafa áhrif á valið milli landa eða staða fremur en hvort yfirleitt eigi að flytja starfsemina eða hluta hennar úr landi.

Taka þarf tillit til margra þátta við að meta kostnaðarmun á vinnuafli. Meðallaun segja ekki alla söguna heldur einnig launahlutföll, t.d. mismunur á launum faglærðra, ólærðra og tæknimenntaðra starfsmanna. Einnig kemur til álita lengd vinnutíma sem er talin allt að 20–30% lengri í mörgum þróunarlöndum en á Vesturlöndum og lægri launatengdur kostnaður. Þá er vinnueftirlit og hollustukröfur oft minni eða í lágmarki og starfsemi verkalýðsfélaga bönnuð eða erfiðari. Í OECD-skýrslunni kemur fram að þrátt fyrir lægri launakostnað er framleiðni á mörgum fríðnaðarsvæðum svipuð eða jafnvel meiri en það sem gerist í heimalandi fyrirtækjanna.

Fjárfestingaraðilar leggja einnig áherslu á ýmis atriði sem kalla mætti ytri skilyrði atvinnurekstrar. Nefna má stjórnsmálalegt jafnvægi, jákvætt viðhorf stjórnvalda og almennings gagnvart erlendu fyrirtækjunum og virðingu fyrir alþjóðasamningum og alþjóðlegum gerðardómsákvæðum ef ágreiningur kemur upp. Auk þessa þarf að vera fyrir hendi hvers kyns þjónusta svo sem banka-, bókhalds-, samskipta- og flutningaþjónusta.

Nú má spyrja á hvaða sviðum samkeppnisaðstaða Íslendinga sé sterkust, annars vegar með tilliti til framleiðslugreina, hins vegar með tilliti til aðstöðu fyrirtækja. Hingað til hafa Íslendingar einkum notfært sér yfirburði sína í fiskveiðum til uppbyggingar útflutningsiðnaðar. Fiskvinnsla er vafalítið mjög hagkvæm hér á landi og því eðlilegt að þjóðarbúið hafi sérhæft sig á sviði fiskveiða og fiskvinnslu til útflutnings. Líklegt er að staða okkar sem matvælaframleiðenda verði áfram sterk á sviði fiskafurða og hugsanlega einnig landbúnaðarafurða ef tekst að lækka framleiðslukostnað þar. Vaxandi mengun í Vestur-Evrópu gæti auðveldað sölu á þessum afurðum héðan.

Talið hefur verið að hér væri unnt að framleiða raforku og jarðhita hlutfallslega ódýrt og hefur verið reynt að byggja upp útflutningsiðnað á þessum grundvelli. Nýting orkunnar hefur einkum beinst að framleiðslu staðlaðrar lítt unninnar vöru. Þetta er vafalítið hagkvæmt ef orkuhlutfallið vegur mjög þungt í framleiðslunni, t.d. áliðnaði, en í mörgum tilfellum skilar slík framleiðsla ekki meira en lágmarkshagnaði í bestu árum (járnbendi, kísilmálmur, salt). Slík framleiðsla er yfirleitt fjármagnsfrek en hagnaðarhlutfall lágt þar sem um uppboðsmarkað er að ræða eða þá að verksmiðjurnar eru í eigu stórfyrirtækja sem nota framleiðsluna til frekari úrvinnslu og taka hagnaðinn inn á fullunninni vöru. Á þessu sviði hefur samkeppnisaðstaðan ef til vill verið ofmetin. Ástæðan gæti verið sú að magn náttúruauðlindar og vinnslukostnaður ákvarðar ekki eingöngu verðmæti hennar. Efnahagslegt verðmæti fer eftir kostnaði við notkun annarra orkugjafa sem geta komið í staðinn, átæluðu

orkuverði í framtíðinni og framleiðni fjármagns annars staðar í hagkerfinu. Ef um óendurnýjanlega auðlind er að ræða ber einnig að taka tillit til áætlaðs endingartíma. Þá hefur staðsetning einnig áhrif. Vegna fjarlægðar frá stórum mörkuðum eru orkulindir okkar ekki jafn verðmiklar og sambærilegar orkulindir á stórum markaðssvæðum.

Sá iðnaður, sem helst er settur upp á fríðnaðarsvæðum, byggir sjaldan á nýtingu sérstakra náttúruauðlinda. Sennilegt er að nýting orkulindanna kalli á sérstaka samninga við erlend fyrirtæki sem varla falla undir almennan fyrirgreiðslupakka fríðnaðarsvæða. Þá hefur verðlækkun á olíu sennilega skert hagkvæma sölumöguleika á raforku verulega í bili að minnsta kosti. Tilvist náttúruauðlinda, þ.e. jarðhita og rafmagns, virðist því ekki styrkja samkeppnisstöðu okkar verulega um fríðnaðarsvæði.

Athuganir á samkeppnisaðstöðu benda í þá átt að þróuð smáríki séu líkleg til að standa vel að vígi í greinum sem þarfnast hlutfallslega mikillar notkunar á hugviti en gera minni kröfur til fjármagns, stærðarhagkvæmni, ytri hagkvæmni og stoðgreina eða mikils markaðar. Þessi skilyrði eiga helst við svonefndar fyrsta stigs vörur, þ.e. vörur sem eru í þróun og eru ekki komnar á stöðlunarstigið (Hirsch, 1967). Þótt varla sé hægt að tala um mikið framboð á ódýru vinnuafli hér, eins og áður segir, eru laun hér lægri en í nágrannalöndunum. Mjög lauslegur samanburður á tímakaupi bendir til a.m.k. um 30% lægra tímakaups iðnaðarmanna hér en í til dæmis Noregi eða Danmörku. Dæmi er um að útseld vinna hjá fyrirtækjum á sviði tölvuþjónustu sé að minnsta kosti 50% hærri í Danmörku en hérlendis. Þessi mismunur er þó sennilega lægri ef farið er til annarra Vestur-Evrópulanda, svo sem Bretlands. Lág laun gætu gert rekstur minni fyrirtækja, sem nota hlutfallslega margt sérmenntað starfsfólk, arðbærari hérlendis en í nágrannalöndunum. Þetta er mjög mikilvægt, t.d. fyrir möguleika okkar á sviði hugbúnaðargerðar fyrir tölvur, en þar vegur launakostnaður sérmenntaðs starfsfólks líklega langmest. Eftirspurn eftir hugbúnaði er hins vegar mikil á heimsmarkaði. Samkeppnisaðstaða okkar á þessu sviði virðist því mjög góð og því sjálfsagt að hlúa að þessum iðnaði á allan hátt hérlendis.

Eins og áður sagði er launakostnaður veigamikil ástæða fyrir því að fyrirtæki fjárfesta erlendis sérstaklega í þróunarlöndunum. Þar er þó aðallega verið að sækjast eftir ódýru vinnuafli í stórum stíl, enda byggist framleiðslan á einfaldri fjöldaframleiðslu. Lægri launakostnaður hér þýðir ekki að við séum samkeppnisfærir á þessu sviði þegar um fríðnaðarsvæði er að ræða.

Val á milli svæða til að stofna nýja framleiðslueiningu byggist á þeim fríðindum sem í boði eru. Helstu aðferðirnar sem notaðar eru til að fá erlend fyrirtæki á fríðnaðarsvæði eru þessi:

1. Tollfrelsi á aðföngum og afurðum fyrir útflutning.
2. Algert eða tímabundið skattfrelsi eða veruleg lækkun skatta.
3. Skattasamningar (tvísköttunarsamningar á milli landa).
4. Aðstaða á fríðnaðarsvæði, sem felur í sér ýmiss konar stuðning við að setja upp atvinnurekstur, svo sem hagstæð kjör við kaup eða leigu á húsnæði og tækjum. Einnig eru styrkir til að kosta þjálfun starfsfólks.
5. Opinberri skýrslugerð og eftirliti vegna atvinnurekstrar er haldið í lágmarki.

Vægi þessara atriða hefur greinilega breyst frá því að fyrstu fríðnaðarsvæðin voru stofnuð. Þannig hefur þýðing tollfrelsis farið minnkandi síðustu tvo áratugi á svæðum í Evrópu að minnsta kosti. Ástæðan er sú að tollar í viðskiptum, einkum á milli iðnríkja, hafa lækkað verulega. Mestur árangur tollalækkana náðist í svokallaðri Kennedy-lotu innan GATT (Almenna samkomulagið um tolla og viðskipti) sem stóð yfir frá 1964–1967 og Tokyo-lotu (1973–1979). Viðræður innan aðildarríkja GATT hafa fram að þessu að mestu snúist um iðnaðarvörur. Er nú svo komið að tollar á þeim eru víðast vel undir 10% í „bestu kjara“ viðskiptum á milli iðnríkja (meðaltollur á tollskyldum innflutningi iðnríkja er talinn

verða að meðaltali um 6% árið 1988 (Trade Policy Issues and Development 1985). Með viðskiptasamningi EFTA og EB frá 1973 (síðustu tollalækkanir tóku gildi 1. jan. 1984) má segja að myndast hafi eitt fríverslunarsvæði fyrir iðnaðarvörur í Vestur-Evrópu. Jafnframt því sem tollar hafa lækkað hafa þó verið sett í vaxandi mæli annars konar höft á utanríkisverslun.

Með aðild Íslands að GATT og EFTA hefur mjög dregið úr notkun verndartolla héraendis. Nú eru tollar einkum tekjuöflunarleið fyrir ríkissjóð.

Tollar á innflutningi hingað eru mjög mismunandi þótt ekki sé mismunandi milli framleiðenda sömu vöru, og skekkjast verðhlutföll því verulega með núverandi kerfi auk þess sem kostnaður við eftirlit og skýrslugerð er vafalaust mikill. Áhrif þessa kerfis á iðnþróun eru ekki ljós en á fríðnaðarsvæði gætu útflutningsfyrirtæki að minnsta kosti losnað við verulega skriffinnsku og hugsanlegt óhagræði sem fylgir bið eftir endurgreiðslu eða niðurfellingu á tollum af aðföngum (almennt má draga úr kostnaði við þetta kerfi með einföldun á innflutningsgjöldum eða með því að fella þau niður og nota aðrar fjárflyunarleiðir svo sem söluskatt eða söluskatt á gjaldeyrissölu í bönkum).

Þýðing skattfrelsis hefur sennilega aukist eftir því sem tollar hafa lækkað. Þó er talið í skýrslu OECD að skattfrelsi á hagnaði vegi ekki mjög þungt í ákvörðunum erlendra fjárfestingaraðila um staðsetningu. Skattur af hagnaði er oft felldur niður í 5–10 ár ásamt því að leyfðar eru frjálssar afskriftir, flutningur á tapi milli ára og frádráttur til að nota hagnað til að byggja upp fyrirtækið. Á sumum svæðum sem teljast vel heppnuð, t.d. Santa Cruz á Indlandi, eru litlar undanþágur veittar og virðist það ekki koma að sök. Önnur skattfríðindi sem algengt er að bjóða á svæðunum, auk skattfrelsis á aðföngum, eru undanþágur frá útflutningsgjöldum og öðrum sköttum, svo sem launaskatti, fasteignaskatti og útsvari (professional tax, property tax, regional and city taxes). Einnig tíðkast rúmar afskriftareglur.

Ekki er vitað hvort skattheimta á fyrirtækjum hér er meiri en í nágrannalöndum okkar. Þó er atvinnugreinum mismunandi á sumum sviðum, svo sem með breytilegu aðstöðugjaldi. Einföldun á skattgreiðslum vegna reksturs á fríðnaðarsvæði er vafalítið nauðsynleg en að öðru leyti er ekki víst að ástæða sé til að ætla að skattkerfið muni valda erfiðleikum hér á landi.

Auk stofnunar fríðnaðarsvæða hafa opinberir aðilar í mörgum löndum gripið til ýmissa annarra aðgerða til þess að laða fyrirtæki að ákveðnum svæðum. Íslendingar þurfa líka að keppa um erlend fyrirtæki við þróunarfélög (yfir 300 þróunarfélög eru nú starfandi í Evrópu) og byggðaaðgerðir í nágrannalöndunum. Sem dæmi um umfang starfsemi þróunarfélaga í einstökum löndum er írski þróunarfélagið (Industrial Development Authority (IDA)). Velta þess er um 240 milljónir dollara á ári og starfsmenn eru um 700. Það hefur skrifstofur í 22 löndum. Því hefur tekist að fá um 900 fyrirtæki til að setja upp verksmiðjur á Írlandi, flest frá Bandaríkjunum (Newsweek, 2. des. 1985).

Í nafni byggðastefnu er einnig veitt margs konar fyrirgreiðsla til fyrirtækja. Um er að ræða aðstoð t.d. í formi beinna framlaga eða hagstæðra lána til bygginga, tækja eða starfsþjálfunar. Í stórum dráttum telst slík fyrirgreiðsla jafngilda styrk frá 10% til nærri 50% af stofnkostnaði í nágrannalöndum okkar. Þannig reiknast styrkir svara til eftirtalinna hlutfalla af stofnkostnaði: 13,4% í Danmörku, 39,4% á Írlandi og 19,8% í Þýskalandi (European Regional Incentives 1985). Í einstökum tilvikum geta erlend fyrirtæki sem vilja setja upp verksmiðjur í Evrópulöndunum fengið styrk sem nemur milljónum dollara. Eitt þekktasta dæmið um hreinan fjáraustur í þessu sambandi er fyrirgreiðsla breskra stjórnvalda upp á milljónir punda við bílaverksmiðju De Loreans á Norður-Írlandi.

Tilkostnaður er greinilega allmikill við að bjóða fyrirtækjum sérstaka aðstöðu á fríðnaðarsvæði auk tekjutaps af skattfrelsi. Má reikna með að svona tilkostnaður hafi aukist verulega vegna mikillar fjölgunar fríðnaðarsvæða og þar af leiðandi harðnandi samkeppni

um erlendu fjárfestinguna. Jafnframt felst oft í fríðindunum, svo sem skattaflætti, mismunun á milli erlendra og innlendra fyrirtækja sem erfitt getur verið að setta innlendu aðilana við. Veruleg mismunun á milli fyrirtækja innan fríðnaðarsvæðis og utan er auðveldari ef innanlandsmarkaðurinn er stór og innlendir framleiðendur utan fríðnaðarsvæðis njóta tollverndar. Í smáríki þar sem innanlandsmarkaður er lítill og hagkerfið opið er útflutningur nauðsynlegur ef fyrirtæki eiga að ná einhverri stærðarhagkvæmni. Við þessar aðstæður er ólíklegt að innlendir framleiðendur sætti sig við verulega mismunun gagnvart erlendum fyrirtækjarekstri á meðan fjármagn og aðra aðstöðu skortir hjá íslenskum nýiðnaði (sbr. bréf frá Landssambandi iðnaðarmanna, dags. 6. apríl 1984, til atvinnumálanefndar sameinaðs Alþingis um þingsályktunartillöguna). Háir vextir og lítið framboð á hagkvæmum lánnum til fjárfestingar benda raunar til þess að það fé, sem nota ætti til að styrkja erlend fyrirtæki, væri betur komið í atvinnurekstri sem fyrir er í landinu.

Ýmsar efasemdir eru uppi varðandi þá stefnu að veita fyrirtækjum sérstaka fyrirgreiðslu hvort heldur er á fríðnaðarsvæðum eða í nafni byggðastefnu. Til dæmis er í skýrslu OECD um Írland bent á hversu lítil tengsl séu á milli írska hagkerfisins og erlendu fyrirtækjanna, sem mörg eru á fríðnaðarsvæðinu við Shannon, þó að framleiðsla iðnaðarvara hafi aukist mikið á Írlandi (iðnframleiðsla Íra jókst um 10% milli árunna 1980 og 1983 á meðan framleiðslan dróst saman um 4% í öðrum ríkjum EB (Ireland, OECD 1985). Framlag Íra til virðisauka í framleiðslu sem útlendingar eiga er aðallega launagreiðslur og ýmiss konar þjónusta. Á nokkrum sviðum hafa kaup erlendra fyrirtækja þar á írskum aðföngum farið vaxandi. Þá hafa skattafríðindin leitt til verulegs tekjutaps fyrir ríkissjóð auk þess sem í ljós hefur komið að það er hagkvæmt fyrir fjölbjóðafyrirtæki að sýna sem mestan kostnað, þar með talinn rannsóknar- og þróunarkostnað, í þeim löndum þar sem skattar á fyrirtækjum eru háir. Þannig hafa skattafríðindin orðið til þess að kaup á írskum aðföngum eða eyðsla í þróunar- og rannsóknarkostnað á Írlandi er minni en ella. Sagt er að „ör vöxtur iðnfyrirtækja í eigu útlendinga hafi haft lítil margföldunarhrif í írsku hagkerfinu“ (Ireland, OECD 1985).

Niðurstaðan þessarar umræðu er sú að þrátt fyrir allgóða samkeppnisaðstöðu á sumum sviðum sé ekki ráðlegt að stofna fríðnaðarsvæði með það fyrir augum að keppa beint við önnur fríðnaðarsvæði eða þróunarfélög um erlend fyrirtæki með styrkjum eða skattafríðindum. Svipuð skoðun er reyndar líka látin í ljós í greinargerðinni með þingsályktunartillögunni um fríðnaðarsvæði á Keflavíkurflugvelli.

7. Hugsanlegar breytingar á samkeppnisaðstöðu.

Samkeppnisaðstaða okkar um erlenda fjárfestingu sem miðast við hátækniíðnað gæti breyst ef tengsl landsins við helstu viðskiptasvæði okkar yrðu aukin.

Eftir 1945 hefur hlutur iðnaðarvara sífellt farið vaxandi í utanríkisverslun iðnríkja. Þá hafa viðskipti með iðnaðarvörur yfirleitt aukist hraðar en framleiðsla þeirra og útflutningur iðnaðarvöru því orðið leiðandi afl í hagvexti iðnríkja Vestur-Evrópu. Jafnframt hafa hvers konar þjónustuviðskipti farið vaxandi einkum hin síðari ár. Þessi mikla aukning á utanríkisviðskiptum varð möguleg meðal annars vegna afnáms á viðskiptahömlum og samtengingar markaða.

Iðnaðarvörur sem byggja á hátækni, þ.e. mikilli rannsóknar- og þróunarstarfsemi, verða fljótt úreltar og því þarf að selja mikið magn á stuttum tíma til þess að ná inn rannsóknar- og þróunarkostnaðinum. Þá er stærðarhagkvæmni venjulega mikil (lækkandi einingarkostnaður). Slíkur iðnaður krefst stórra markaða og öflugs sölukerfis. Samkeppnisform og viðskiptahættir eru öðruvísi en þegar um staðlaðar vörutegundir er að ræða og samkeppnin fremur gæða- en verðsamkeppni. Þessir nýju framleiðslu- og viðskiptahættir hafa marghátaða þýðingu fyrir hagþróun og utanríkisviðskipti (Meyer, 1979).

Heimamarkaður hér er mjög takmarkaður jafnframt því sem fjármagn er af skornum skammti. Fyrirtæki eru lítil og ólíklegt að þau hafi bolmagn til að framleiða eða flytja út hátæknivörur nema þá í samvinnu við eða sem undirverktakar hjá stórum (fjölbjóða) fyrirtækjum. Hins vegar er aukinn útflutningur vafalítið forsenda fyrir vexti margra fyrirtækja. Ef Íslendingar vilja vera þátttakendur í þróaðri iðnframleiðslu verður að yfirvinna þau takmörk sem lítil heimamarkaður setur hagkerfinu.

Með aðild að Fríverslunarsamtökunum var gerð tilraun til að opna íslenska hagkerfið og styrkja stöðu útflutningsatvinnuveganna. Jafnframt var stefnt að vexti nýrra útflutningsgreina einkum á sviði iðnaðar. Landið var þó ekki opnað fyrir erlendu fjármagni nema að takmörkuðu leyti eða að undangengnum sérsamningum eins og til dæmis við ÍSAL. Þegar Danmörk og Bretland gengu í EB og nú síðast Portúgal minnkaði þýðing EFTA í utanríkisviðskiptum. Árið 1985 komu rúm 49% af vöruinnflutningi okkar frá EB en 22% frá EFTA. Til EB fór um 39% af vöruútflutningi okkar en til EFTA um 14%. Ef Spánn og Portúgal hefðu verið í EB 1985 væri hlutur EB í innflutningi tæp 53% en í útflutningi tæp 49%. Telja má að EFTA og EB myndi nú eitt fríverslunarsvæði hvað varðar iðnaðarvörur eins og áður segir. Verslun með fiskafurðir er enn þá að talsverðu leyti háð takmörkunum erlendis bæði magntakmörkum og háum tollum.

Viðskiptin við Evrópubandalagið eru greinilega mjög mikilvæg fyrir Íslendinga en við höfum hvorki áhrif á stefnumótun né aðgang að sameiginlegum sjóðum þess. Með því að tengja landið meira við Evrópubandalagið væri hægt að stíga stórt skref í þá átt að yfirvinna þau takmörk sem lítil heimamarkaður setur atvinnulífina jafnframt því sem samkeppnisástanda landsins væri bætt gagnvart erlendu fjármagni.

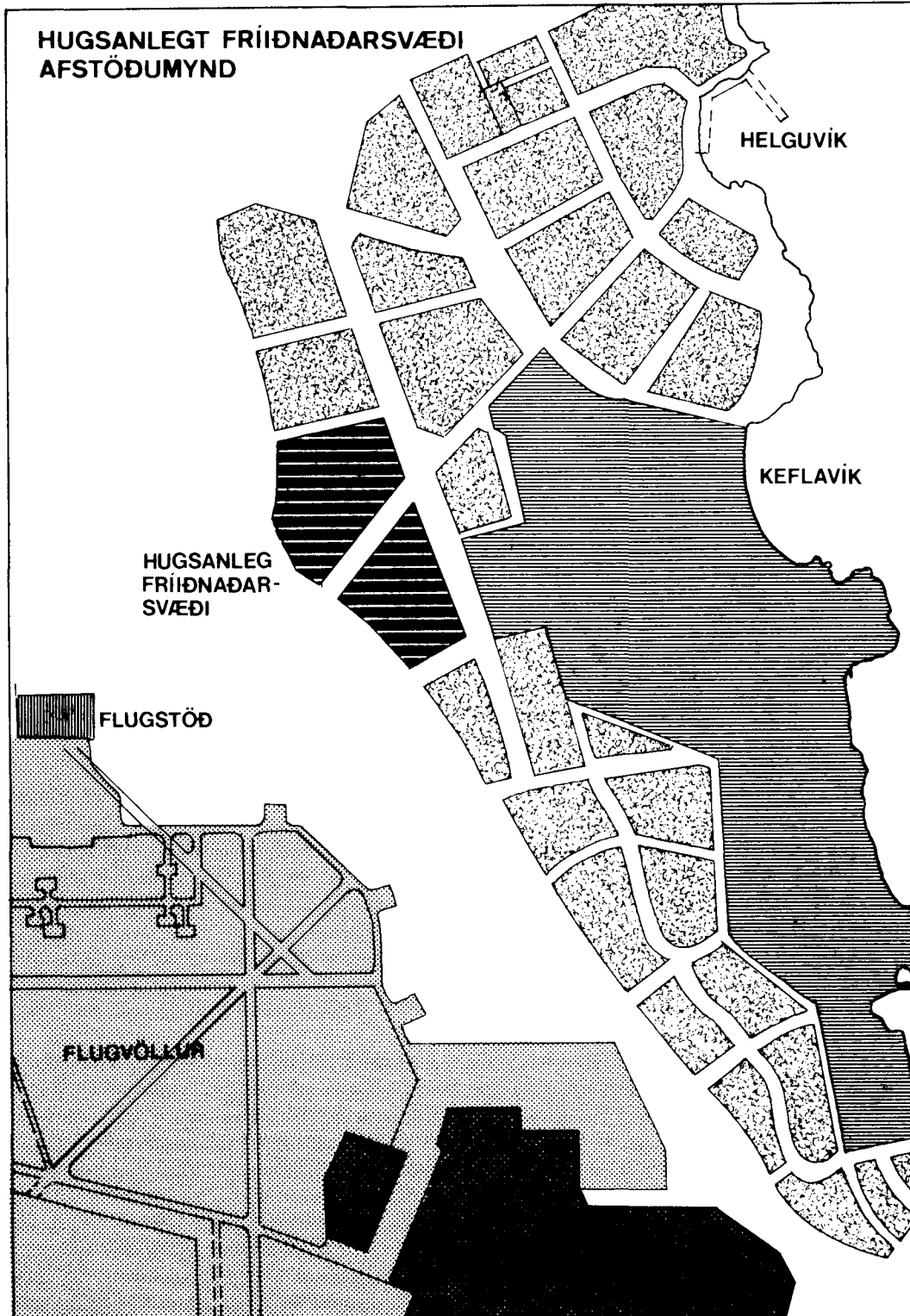
Evrópubandalagið grundvallast á frjálsum fjármagns- og vinnuafslutningi milli aðildarlandanna. Ef til þess kæmi að Íslendingar teldu sér hagkvæmt að leita eftir nánara samstarfi við Evrópubandalagið gæti stofnun fríiðnaðarsvæðis eða sérstakra svæða ætluðum erlendum fyrirtækjum verið góð leið til að uppfylla ákvæði um opnun hagkerfisins og nýta kosti erlendra fjárfestingar án þess að eiga á hættu of mikil erlend áhrif á þjóðlífið.

8. Skipulag fríiðnaðarsvæðis á Suðurnesjum.

Aðstæður hér á landi virðast ekki gefa tilefni til þess að reynt verði að stofna fríiðnaðarsvæði til þess að keppa beint um erlenda fjárfestingu við önnur slík í heiminum eins og áður sagði. Aftur á móti er sjálfsagt að athuga hvort ekki megi nýta á einhvern hátt þau svið þar sem samkeppnisaðstaða okkar er góð auk þeirra sérstöku aðstæðna sem eru fyrir hendi við Keflavíkurflugvöll. Þannig er hugsanlegt að mæta samtímis þörf fyrir fjölbreyttara atvinnulíf á Suðurnesjum og aukinn útflutning.

Starfsemi fríiðnaðarsvæðis þarf þó ekki að vera bundin við ákveðinn stað og gæti verið heppilegt að bjóða upp á fleiri en einn valkost fyrir fyrirtæki, t.d. aðstöðu við Straumsvík ef framleiðslan byggir á flutningum á sjó en aðstöðu við Keflavíkurflugvöll ef nota þarf flugsamgöngur mikið.

Í fyrirhuguðu svæðaskipulagi Suðurnesja er gert ráð fyrir tveimur allstórum landskikum skammt frá nýju flugstöðvarbyggingunni sem hugmyndin er að nota fyrir fríiðnað. Á þessu svæði er álitlegt að byggja eins konar iðngarða sem hefðu sömu stöðu og almennar tollvörugeymslur (sbr. lög nr. 47 11. júní 1960). Á þessu svæði yrði innlendum og erlendum fyrirtækjum boðið að starfa þó án fríðinda annarra en þeirra sem staðsetning og þátttaka í iðngörðum ásamt tollfrelsinu gefa. Þessa hugmynd má útfæra nánar með því að stofna nú þegar hlutafélag um rekstur fríiðnaðarsvæðis við Keflavíkurflugvöll. Þetta hlutafélag eignaðist þau svæði sem ætluð eru fyrir fríiðnað við Keflavíkurflugvöll. Lagt yrði fé í að gera nokkrar lóðir byggingarhæfar. Talið er eðlilegt að byrja á þremur hekturum og gæti kostnaður verið á bilinu tíu til fimmtán milljónir samkvæmt lauslegu mati. Jafnframt yrði



gert kynningarrit sem dreift yrði til innlendra fyrirtækja og sendifulltrúa erlendis sem sæju um frekari kynningu.

Hlutfélagið gæti lánað til byggingar atvinnuhúsnæðis eða átt og leigt iðngarða á lóðunum. Með þessu móti gætu fyrirtæki, sem þurfa að koma vörum sínum flugleiðis á markað erlendis eða eru á annan hátt háð flugsamgöngum, nýtt nálægð flugvallarins.

Aðstaða á slíkum stað gæti hentað einhverjum fiskvinnslufyrirtækjum sem selja ferskan fisk. Iðn- eða þjónustufyrirtæki, sem framleiða fyrir erlendan markað, gætu einnig notað slíka aðstöðu. Hér má nefna hugbúnaðar- og tölvufyrirtæki ásamt fyrirtækjum sem framleiða tæki til notkunar í fiskiðnaði og fiskveiðum. Bæði er hægt að framleiða fyrir erlendan markað og nota aðstöðuna fyrir umboðssölu á sérstakri hátæknivöru á markað erlendis til dæmis Norðurlandanna. Einnig er hugsanlegt að vinna hluti í sérsmíðaða bíla til útflutnings en hér á landi eru bifreiðaviðgerðir fjölmenn atvinnugrein sem gæti dregist saman vegna lækkaðra tolla á bifreiðum.

Ef vel er á málum haldið gætu erlendir aðilar séð sér hag í að fjárfesta á svæðinu þótt síðar verði. Hlutfélagið ætti jafnframt að afla sem mestra upplýsinga um rekstur annarra fríðnaðarsvæða og fylgjast með hreyfingum erlendra fyrirtækja sem sækja á slík svæði.

Ýmsir aðilar geta átt aðild að slíku hlutfélagi en ekki er óeðlilegt að einhverjir opinberir aðilar og/eða Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum komi við sögu. Jafnframt stofnun hlutfélags þarf að huga að lagasetningu til að auðvelda erlendum fyrirtækjum að fjárfesta hérlendis. Tvísköttunarsamningur er nú í gildi við Norðurlöndin (einn marghliða samningur sem tók gildi um áramótin 1983–1984) og við Vestur-Pýskaland og Bandaríkin. Ljóst er að gera þarf slíka samninga við fleiri ríki, svo sem Japan og Bretland. Stofnun fríðnaðarsvæðis kallar einnig á endurskoðun laga um starfrækslu og eignaraðild erlendra fyrirtækja í íslensku atvinnulífi.

9. Niðurstöður.

Á þessu stigi málsins skortir forsendur til að gera nákvæma hagkvæmnisathugun á stofnun fríðnaðarsvæðis. Þau eru margs konar og starfræksla þeirra hlýtur að vera hluti af almennri þróunarstefnu stjórnvalda og stefnu gagnvart þætti erlends fjármagns og fyrirtækja í atvinnulífinu.

Iðnaður hefur þróast nokkuð hér á landi á síðustu árum og fjölbreytni í útflutningi aukist talsvert. Jafnframt hefur þýðing þjónustu farið vaxandi í útflutningi. Er þjónusta við varnarliðið og ferðamenn líklega orðin önnur mesta gjaldeyrisuppspretta þjóðarbúsins. Þótt vafalítið megi vinna meira úr sjávarafurðum okkar og auka ferðamannaþjónustu er nauðsynlegt að reyna nýjar leiðir og koma upp fleiri útflutningsgreinum sem búa við trausta markaði og jafnan vöxt. Slíkt verður best gert með því að styðja við bakið á nýjum útflutningsfyrirtækjum, auka tengslin við mikilvægustu markaðssvæði okkar og fá erlend fyrirtæki til að fjárfesta hér mun meira en verið hefur. Jafnframt er tímabært að gera átak í atvinnulífi á Suðurnesjum. Stofnun fríðnaðarsvæðis sem miðast við sérstakar aðstæður hér er athyglisverð leið að þessu marki.

Fyrirtæki, sem fjárfesta á fríðnaðarsvæðum, eru yfirleitt að fiska eftir ódýru vinnuafli eða ýmsum fríðindum, svo sem skattfríðindum. Aðstæður hér virðast ekki vera neitt betri en annars staðar, t.d. á Írlandi, hvað varðar almennar aðstæður til iðnrekstrar enda langt til næstu markaðssvæða og ýmis þjónusta við atvinnurekstur fábrotin, svo sem bankaþjónusta.

Samkeppnisaðstaða hérlendis virðist ekki sterk miðað við þann atvinnurekstur sem einkum leitar til fríðnaðarsvæða og þá hörðu samkeppni sem er nær alls staðar um erlend fyrirtæki á milli fríðnaðarsvæða og ýmissa þróunarfélaga. Til að vega upp ókosti við aðstæður hér þyrfti því sennilega að umbuna flestum erlendum fyrirtækjum verulega til að fá

þau til „venjulegs“ fríðnaðarsvæðis við Keflavíkurflugvöll eða annars staðar. Hér er ekki er mælt með því að leggja í slíkan kostnað.

Í þessari skýrslu er lagt til að komið verði á fót vísi að fríðnaðarsvæði við Keflavíkurflugvöll í formi iðngarða með tollvöruheymsluréttindum. Slík aðstaða gæti hentað bæði innlendum og erlendum fyrirtækjum. Atvinnurekstur á svæðinu gæti nýtt sér nálægð Keflavíkurflugvallar og lægri vinnulaun sérfræðinga til að framleiða vörur eða hugbúnað tengdan hátækniíðnaði. Einnig má nota slíka aðstöðu til að umpakka og dreifa matvælum eða öðrum vörum til sölu erlendis.

Til að af þessu geti orðið þurfa stjórnvöld að leggja talsvert af mörkum í samstarfi við heimamenn. Fyrsta skrefið væri að stofna hlutafélag um rekstur iðngarða með tollvöruheymslurétti á sérstöku svæði við Keflavíkurflugvöll. Þetta félag byrjaði á því að undirbúa lóðir fyrir byggingar og kynna hugmyndina innanlands og utan. Félagið ætti einnig að safna nánari upplýsingum um starfsemi fríðnaðarsvæða með því að hafa samband við til dæmis írsku þróunarfélagið og ýmsar alþjóðastofnanir sem fjalla um málefni fríðnaðarsvæða.

Heimildir og helstu rit sem höfð voru til hlíðsjónar.

Basile, A.; Germidis, D. : *Investing in free export processing zones*. OECD Development Centre, Paris 1984.

„Foreign romances“. *Newsweek* 2/12 1985.

Grubel, H.G.: „Towards a theory of free economic zones“. *Weltwirtschaftliches Archiv* 1982.

Hirsch, Seev: *Location of industry and international competitiveness*. Oxford University Press 1967.

Kindleberger; Lindert: *International economics*. 6. útg. R.D. Irwin Inc. 1978. (Kafar 11, 25 og 26.)

Meyer, F.V.: „Intra-industry trade“. *Aussenwirtschaft* 1979, Heft IV.

OECD economic surveys 1984–1985. Ireland. Paris 1985.

Shailendra, S.J. et al: *Trade policy issues and developments*. IMF 1985. (Occasional Paper 38.)

„Special advertising section“; „International trade in the 1980s“. *Newsweek* 27/10 1980.

Södersten, B.: *International economics*. 2. útg. Macmillan Press 1980. (Kafar 16 og 21.)

Yuill, D.; Allen, K. (ritstj.): *European regional incentives 1985*. University of Strathclyde, Glasgow 1986.

Tölur um mannfjölda og ársverk á Suðurnesjum eru úr *Gagnabrunni Byggðastofnunar og Hagtölum*. Vinnuvikur fyrir 1984 eru áætlaðar.

Tölur um meðallaun eru fengnar úr *Fréttabréfi kjararannsóknarnefndar jan. 1986*, bls. 28, og *Yearbook of Nordic statistics 1985*, bls. 164.

Tölur um vöruskiptajöfnuð eru úr *Fjármálatíðindum ágúst–desember 1985*, bls. 179. (Útreikningur Hagstofu.)

Vísitala VLF og útflutnings eru úr *National accounts 1984*, útg. OECD, og *Hagtölum mánaðarins*.

Upplýsingar um utanríkisverslun eftir löndum eru úr *Hagtölum mánaðarins maí 1986*.

Kortið er hluti af aðalskipulagi Keflavíkur, Njarðvíkur og Keflavíkurflugvallar frá 1983.