

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t Eiríks Áka Eggertssona
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 12. febrúar 2012.

Efni: Tillaga til þingsályktunar um stefnu um beina erlenda fjárfestingu (385.mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreinda tillögu sem felur í sér endurskoðun á umhverfi erlendra fjárfestingar á Íslandi.

Þegar umræða hérlendis berst að erlendri fjárfestingu setja fjölmargar iðulega fyrirvara þar á, sérstaklega ef um er ræða auðlindatengda fjárfestingu. Kemur það vart á óvart enda umtalsverðir langtíma hagsmunir í húfi sem þarft er að nálgast á hlutlægan og raunsæjan hátt. Því miður verður það þó sjaldnast reyndin. Algengara er að ákveðnir hópar myndist þar sem m.a. er settur almennur fyrirvari við aðkomu erlendra aðila að íslensku hagkerfi og undirliggjandi tilgangur þeirra með fjárfestingunni er dreginn í efa.

Þessi umræðuvandi hverfist að miklu leyti um vöntun á heildstæðri stefnumörkun á þessu sviði og þar með stöðugleika sem fjárfestar og aðrir geta gengið að sem vísun. Fyrir vikið snýst hin eiginlega framkvæmd að mestu um tafsamar pólitískar málamyndanir sem svo aftur leiða til ómarkvissrar og að mestu handahófskenndrar ákvarðanatöku innan stjórnkerfisins. Það er því fagnaðarefni að fyrstu drög að stefnu stjórnvalda varðandi erlenda fjárfestingu hafi litið dagsins ljós ásamt ofangreindri tillögu og vonandi að málið hljóti skjóta og málefnalega afgreiðslu í meðförum Alþingis.

Sögulegar skýringar vantrausts

Tregða til að opna hagkerfið fyrir erlenda fjárfestingu á sér að hluta vafalaust sögulegar skýringar. Íslenska hagkerfið var lengi vel mun miðstýrðara en hagkerfi flestra vestrænna ríkja og stjórnaðist í ríkari mæli af mati stjórnvalda hverju sinni fremur en reglum og markaðslögmálum. Þrátt fyrir að hagkerfið hafi verið opnað fyrir fjármagnsflutninga og erlenda fjárfestingu áratuginna á eftir stofnun Landsbankans árið 1886, og Íslandsbanka stuttu síðar, þá jókst tortryggni í garð útlendinga jafnt og þétt á fyrri hluta síðustu aldar.

Til marks um þær aðstæður sem uppi voru um miðja öldina má nefna að erlend einkafjárfesting var bönnuð með lögum, ströng höft á gjaldeyrisviðskiptum ríktu, nafnvextir voru ákveðnir af stjórnvöldum og stjórn ríkisbankanna var skipt á milli ríkjandi valdhafa. Vegna neikvæðra raunvaxta og skorts á lánsfjármagni réðu flokkadrættir og önnur fyrirgreiðsla mestu um úthlutun fjármagns. Það er því skammt síðan að Ísland var tiltölulega lokað hagkerfi, með höftum á flestum sviðum, gríðarlegum stjórnmalalegum afskiptum af efnahagslífi, vanþróuðum fjármálamörkuðum, einhæfu viðskiptalífi og afar litlu athafnafrelsi einstaklinga.

Umtalsverður ábati erlendra fjárfestingar

Það er því ekki fyrr en á síðustu 30-40 árum sem aukið frjálsræði hefur rutt sér til rúms með tilheyrandi aukningu í fjármagnsflutningum og erlendri fjárfestingu. Á þessum tíma jókst áherslan á að laða hingað til lands erlenda fjárfestingu enda getur hún haft margþætta kosti í för með sér. Auk þeirrar atvinnu- og verðmætasköpunar sem aukin umsvif í hagkerfinu hafa í för með sér bera erlendar fjárfestingar í mörgum tilfellum með sér tækniframfarir sem eru líklegar til að auka framleiðni á fleiri sviðum hagkerfisins. Ábati erlendra fjárfestingar er því ólíkt mörgum umfjöllunarefnum hagfræðinnar tiltölulega óumdeildur og því rík ástæða til að njóta þeirra ávaxta í sem mestum mæli.

Ef litið er framhjá fjárfestingu í eignarhaldsfélögum þá hefur bein erlend fjárfesting síðustu ár fyrst og fremst verið bundin við uppbyggingu iðnaðar hérlendis og þá einkum áliðnaðar. Helgast það af þeim kostum sem Ísland hefur að bera til slíkrar framleiðslu. Þrátt fyrir þessa einhæfni erlendra fjárfestingar þá

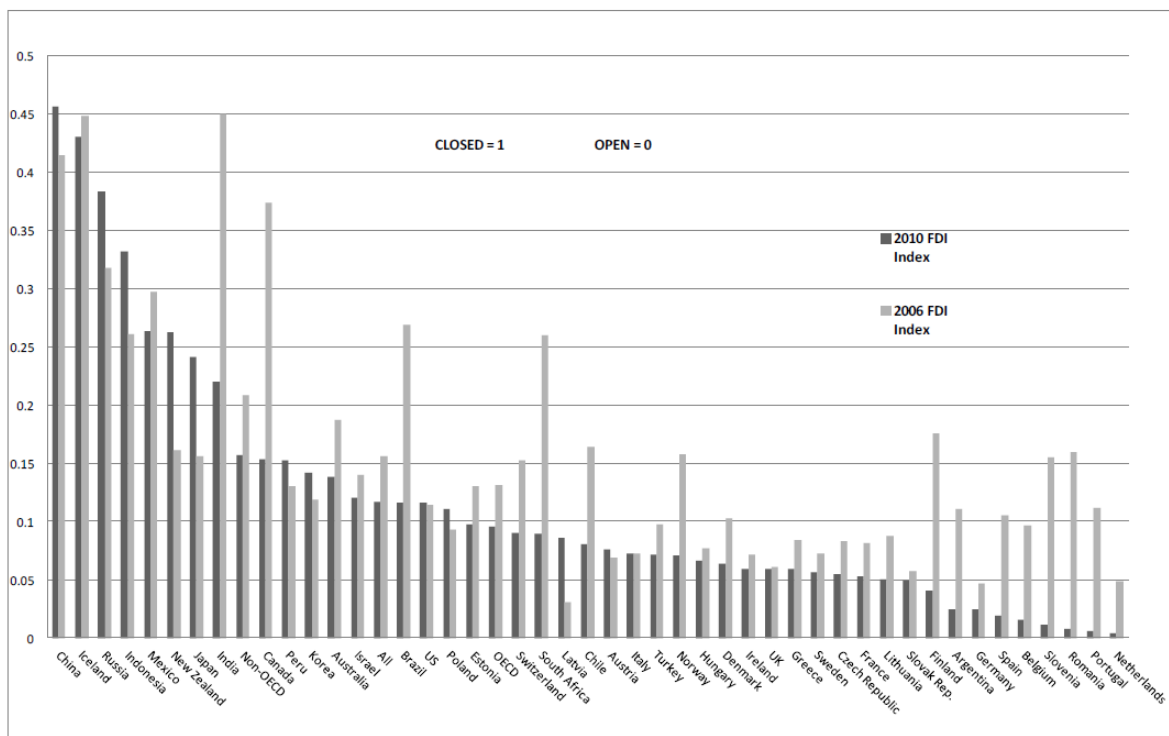
verður ekki annað sagt en að hún hafi skilað hagkerfinu umtalsverðum ábata enda hefur hlutdeild útflutnings á álafurðum vaxið umtalsvert síðustu áratugi, Ísland hefur öðlast sterka stöðu á orkumarkaði ásamt því sem viðamikil þekking hefur skapast hérlendis á málaflokknum og fjölbreytt afleidd starfsemi hefur byggst upp. Rík þörf er á sömu þróun í fjölmörgum öðrum atvinnugreinum á Íslandi.

Auk alls áður nefnds felur erlend fjárfesting í iðnaði síðustu áratugi í sér skýr skilaboð um áherslur sem ráða ákvarðanatöku hinna erlendu aðila. Undirliggjandi eru ávallt atriði sem snúa fyrst og fremst að því hvort viðkomandi fjárfesting sé arðbær til lengri tíma. Grundvallar forsenda þess að meta arðbærni allra fjárfestinga er að fjárfestar geti treyst því að umhverfi til rekstrar haldist tiltölulega stöðugt. Það skal því engan undra að óvissa, hvort heldur efnahagsleg eða pólitísk, vegi þungt þegar fjárfestar meta fjárfestingarkosti sína þrátt fyrir aðrir þættir geti talist hagkvæmir í alþjóðlegu tilliti.

Ísland eftirbátur annarra ríkja

Þegar umhverfi til erlendar fjárfestingar hérlendis er skoðað koma brotalamir víða í ljós. Samkvæmt skýrslu OECD¹ um hömlur á beinni erlendri fjárfestingu í OECD ríkjunum er þær mestar hér á landi, ef frá er talið Kína sem þrátt fyrir talsverða breytingu síðustu ára getur vart talist fyrirmynd þegar kemur að fyrirkomulagi efnahagsmála. Hindranir á beina erlenda fjárfestingu á hinum Norðurlöndunum, þangað sem fanga er iðulega leitað við skipulagsbreytingar hérlendis, eru aftur á móti vel undir meðaltali OECD.

Graph II-1: 2006 and 2010 FDI Indexes by Country



Ætla mætti að efnahagsástand síðustu ára og gjaldeyrishöftin væru ein og sér næg ástæða til að draga úr fýsileika Íslands í augum erlendra aðila. Því miður er það hins vegar ekki svo einfalt, en meðal annarra þekktra hindrana eru:²

- Sérstök löggjöf sem bannar tiltekna erlenda fjárfestingu³.
- Óstöðugleiki gengis fyrir hrun fjármálakerfisins og skortur á aga í hagstjórn.
- Tæknilegar hindranir í löggjöf, t.d. skattalögum
- Fjarlægð frá öðrum markaðssvæðum
- Smæð heimamarkaðar

¹ OECD's FDI Restrictiveness Index; 2010 update. (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/19/45563285.pdf>).

² Samkvæmt skýrslu starfshópsins, bls. 13 og áfram, auk viðbóta VÍ

³ Lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri

- Pólítísk áhætta, t.d. að regluverki verði breytt snögglega án samráðs við hagsmunaaðila⁴
- Hömlur á fjárfestingar í einstaka atvinnugreinum, líkt og sjávarútvegi, fiskvinnslu, orkuframleiðslu og flugmálum
- Óskilvirkir og ógagnsæir verkferlar í tengslum við mat á umhverfisáhrifum
- Ábyrgð og ákvarðanataka tengd fyrirkomulagi skipulagsmála tekur meira mið af hagsmunum viðkomandi sveitarfélaga í stað almannahagsmuna
- Óvissa um skattalega meðferð starfsemi erlendra aðila hér á landi vegna tregðu íslenskra skattfirvalda til að veita bindandi álit og almennt ómarkvissra viðbragða þeirra
- Skortur á upplýsingum á ensku um stöðu efnahagsmála, stjórnsýslulega framkvæmd og löggjöf

Ásamt því að draga úr hagkvæmni erlendra fjárfestinga þá fela þessar hindranir í sér skýra hvata fyrir innlendra aðila að halda fjármagni og þar með uppbyggingu fyrir utan landsteinanna. Að auki hafa þessar hömlur átt sinn þátt í að auka erfiðleika í daglegu rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja. Má þar t.a.m. nefna ákvarðanir erlendra greiðslufallstryggingafélaga um að hætta að tryggja greiðslur íslenskra fyrirtækja gagnvart erlendum aðilum.

Núverandi efnahagsástand krefst þess að verulegar breytingar verði hér á. Þörf fyrir heildstæða stefnumörkun til lengri tíma, markvissa framkvæmd hennar og skilvirks samráðs hefur vart verið meiri.

Ofangreind tillaga er nauðsynleg og virkileg þörf til að breyta því umhverfi sem hér ríkir. Viðskiptaráð Íslands gerir þó athugasemdir við hversu tafsamnt það ferli sem tillagan gerir ráð fyrir stefnir í að vera. Tillagan gerir ráð fyrir að vinna hefjist við gerð annarrar tillögu sem er lögð fram á vorþingi. Vænlegra til árangurs til skemmri tíma litið er að vinna strax í þeirri aðgerðaráætlun sem ætlað er að vinna á þeim vanda sem er fyrir höndum, sem er óaðlaðandi umhverfi fyrir erlendar fjárfestingar.

Viðskiptaráð Íslands leggur til að ofangreind tillaga nái fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands

⁴ Samkvæmt nýlegu mati alþjóðlega tryggingarfyrirtækisins Aon deilir Ísland flokki með löndum á borð við Rússland, Egyptaland, Tyrkland, Kína og Sáði-Arabíu þegar kemur að pólitískri áhættu. Samkvæmt því er áhættuminna að fjárfesta t.d. í Suður-Afríku, Namibíu, Botsvana og Rúmeníu.