



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁÐS 30. JÚLÍ 2010

ER ÍSLAND OPIÐ FYRIR FJÁRFESTINGU?

**... fjárfesting innlendra aðila
hefur dregist mikið saman ...**

Fjárfesting er ein af grunnstoðum hagvaxtar og forsenda þess að endurreisn hagkerfisins geti orðið að veruleika fyrr en síðar. Pólitísk afskipti af einstaka fjárfestingum eru því ekki til þess fallin að stuðla að sameiginlegu markmiði okkar allra, að efla hagvöxt og með því lífskjör héraðs á komandi árum. Fjárfesting innlendra aðila hefur dregist mikið saman frá bankahruni auk þess sem erlend fjárfesting hefur verið í lágmarki. Til að byrja með var landið hreinlega lokað fyrir erlendri fjárfestingu, en það hefur nú færst að einhverju leyti til betri vegar.

**... það virðist sem erlent
fjármagn sé í mörgum
tilvikum ekki velkomið ...**

Svo virðist þó sem erlent fjármagn sé í mörgum tilvikum ekki velkomið og að megn tortryggni ríki gagnvart erlendum aðilum sem hafa áhuga á að fjárfesta héraðs. Kannski það komi ekki á óvart í ljósi þess sem á undan hefur gengið. Umræðan er þó fyrir margar sakir gamalkunn, þ.e. málinu er stillt upp í hinn svart/hvíta farveg þar sem málefnaleg rökræða skiptir litlu og varnarorð hunsuð. Að þessu leyti virðist lítið hafa breyst síðustu misseri hvað hinn mannlega þátt varðar.

... Ísland er meðal þeirra land sem hafa hvað mestar takmarkanir innan OECD ...

TAKMARKANIR Á ERLENDRI FJÁRFESTINGU

Hér ber hæst sú umræða sem verið hefur undanfarið um fjárfestingu erlendra aðila hérlandis. Í því ljósi er rétt að byrja á að draga fram stóru myndina og benda á að Ísland er í 2. sæti á lista yfir þau aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) sem hafa hvað **mestar takmarkanir** á beinni fjárfestingu erlendra aðila. Mestu hömlurnar eru í Kína, en næst á eftir Íslandi koma Rússland og Sáði-Arabía.

Síðast þegar sambærileg skýrsla var tekin saman af OECD árið 2006 var Ísland í sama sæti og nú. Orsök slaks árangurs má þannig vart finna í bankahruninu og upptöku gjaldeyrishafta í kjölfar þess. Það fer því fjarri að erlendir fjárfestar eigi greiða leið að tækifærum til að ávaxta fé sitt hér á landi, líkt og virðist almennt vera ráðandi afstaða í umræðunni. Af þessu má öðru fremur ráða að Ísland er almennt eftirbátur annarra ríkja þegar kemur að umgjörð erlendar fjárfestingar í alþjóðlegu samhengi.

... oft á tíðum er um að ræða villandi og ómálefnalegan málalíbúnað ...

EIGNARHALD OG NÝTINGARRÉTTUR

Það er kannski vegna þess hversu lokað umhverfið er fyrir erlendum aðilum sem umræðan um eignarhald og fjárfestingu Magma Energy í HS orku er fyrirferðarmikil, en fyrirtækið var einkavætt á sínum tíma að beiðni Samkeppniseftirlitsins að sögn fyrrverandi ráðherra. En umræðan í kringum þá fjárfestingu einkennist oft af gamalkunnum hljómunum og er jafnvel oft og tíðum beinlínis um að ræða villandi og ómálefnalegan málalíbúnað.

... einungis er um tímabundinn afnotarétt yfir auðlindinni að ræða ...

Eignarhald á auðlindinni sem um ræðir er tákmynd þessa, en hún er bundin í lög og er eign sveitarfélaganna. Því fær engu breytt nema löggjafinn. Einungis er um tímabundinn afnotarétt yfir auðlindinni að ræða og því er ekki verið að framselja auðlindir með varanlegum hætti. Það að leigutíminn sé til fjölda áratuga er eitthvað sem þarf vissulega að hafa í huga, en helgast fyrst og fremst af umfangi þeirrar fjárfestingar sem þessi verkefni krefjast.

Þá vill það jafnvel gleymast að innlendir aðilar hafa hingað til ekki lýst yfir áhuga sínum á því að koma að þeim viðamiklu fjárfestingum sem fyrirhugaðar hafa verið af HS Orku, hvort sem það má rekja til skorts á áhuga á slíkum verkefnum eða skorts á fjármagni. Framtakssjóður Íslands, sem er í eigu lífeyrissjóðanna, hafnaði m.a. nýlega tækifæri á að kaupa hlut í fyrirtækinu. Sjóðnum hefur greinilega ekki þótt forsvaranlegt að ráðstafa lífeyrinum í verkefni sem þetta. Þá er afar erfitt að sjá að margir íslenskir aðilar hafi burði eða getu til að koma að verkefni af þessari stærðargráðu. Verður þá einnig að horfa til þess að Magma Energy flytur með sér sérfræðiþekkingu úr svipuðum verkefnum á erlendri grundu og í raun er akkur í því fyrir íslenska orkuuppbyggingu að fá slíka þekkingu í geirann.

... stjórnvöld hafa sjálf lýst yfir mikilvægi erlendar fjárfestingar fyrir hagkerfið ...

Í ÖKKLA EÐA EYRA HJÁ STJÓRNVÖLDUM

Hægt er að fara mörgum orðum um mikilvægi erlendar fjárfestingar af því tagi sem hér ræðir um fyrir hagkerfið. Raunar má segja að stjórnvöld hafi sjálf lýst mikilvægi hennar hvað best í nýlegu stjórnarfrumvarpi til laga um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi, en þar sagði að *“Verðmætaáhrif af erlendri fjárfestingu eru nýsköpun og þekking, viðskiptatengsl, atvinnuþróun, skatttekjur og aukið fjármagnsflæði.”* Allt eru þetta atriði sem skortir verulega hér á landi um þessar mundir og skv. þessu því til mikils að vinna að ýta undir erlenda fjárfestingu.

... harðari samkeppni, sem leiðir af aukinni erlendri fjárfestingu, hefur jákvæð áhrif á landsframléiðslu ...

... miðað við handahófskennd og ýkt vinnubrögð stjórnvalda má vart greina stefnu í atvinnuuppbyggingu hérlendis ...

... nefnd um erlenda fjárfestingu hefur ákvarðað að salan til Magma hafi verið lögum samkvæmt ...

... hið opinbera er því í dag ráðandi á öllum sviðum orkumála ...

Í frumvarpinu sagði jafnframt að vegna harðari samkeppni, sem leiðir af aukinni erlendri fjárfestingu, og þeim hagnaði sem hún skilar hefði hún í mörgum tilvikum jákvæð áhrif á landsframléiðslu þess lands sem tekur á móti henni. Lögin fólu þannig í sér viðleitni stjórnvalda til tryggja að Íslands nyti þeirra jákvæðu áhrifa sem leiða af erlendri fjárfestingu og með þeim var ætlunin *“að efla samkeppnishæfni Íslands hvað erlenda fjárfestingu varðar og gera Íslandi betur kleift að nýta þá sérstöðu sem landið hefur í alþjóðlegu tilliti.”*

Sé tilgangur frumvarpsins og skilvirk afgreiðsla þess á þingi borin saman við handahófskennd og ýkt vinnubrögð stjórnvalda uppá síðkastið má vart greina stefnu í atvinnuuppbyggingu hérlendis.

HINDRUNUM STJÓRNVALDA RUTT ÚR VEGI

Síðasta útspil stjórnvalda staðfestir þetta stefnuleysi, en þar var m.a. tilkynnt um hugsanlega afturvirka löggjöf vegna HS Orku. Þessi yfirlýsing er fyrir margar sakir grafalvarleg. Fyrir það fyrsta þá hefur nefnd, sem kosin er af Alþingi, ákvarðað að salan til Magma Energy hafi verið lögum samkvæmt. Þessi nefnd, sem þannig er að mestu sjálfstæð í störfum sínum frá ákvörðunum framkvæmdarvaldsins, hefur það lögbundna hlutverk að fylgjast með að ákvæðum laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri sé framfylgt. Er hún því ekki eingöngu ráðgefandi líkt og svo margar aðrar.

Ekki verður þessi ákvörðun stjórnvalda túlkað með öðrum hætti en til standi að hunsað þessa lögformlegu niðurstöðu hinnar sjálfstæðu nefndar. Fari svo væri framkvæmdarvaldið með beinum hætti að taka fram fyrir hendur löggjafans í þessu máli og af þeirri ástæðu einni að aðferðarfræðin sem ákveðin var af löggjafanum í þessum málaflokki á sínum tíma hentar ekki fálmkenndri stefnu stjórnvalda. Er hér komið upp tilvik keimlíkt þeim sem hafa komið upp í umræðunni í tengslum við dómnefnd um skipan héraðsdómara, sem féllu í grýttan jarðveg á sínum tíma.

Samkvæmt yfirlýsingunni er von á frumvarpi í október og kemur þá í ljós hvað stjórnvöld hyggjast gera. Miðað við það sem á undan er gengið myndi vart koma á óvart þó nefndin yrði lögð niður í heild sinni, ekki ólíkt því sem gert var með Þjóðhagsstofnun á sínum tíma, eða að hún verði skipuð með öðrum og hentugri hætti. Eins og sagði áður, það er á stundum erfitt að merkja að breyting hafi orðið til batnaðar í vinnubrögðum undanfarna mánuði.

VÍSIR AÐ ÞVÍ SEM KOMA SKAL?

Annar þáttur yfirlýsingar stjórnvalda laut að því að tryggja opinbert eignarhald á mikilvægum orkufyrirtækjum og takmarka þannig eignarhald einkaaðila. Er þetta gert til að vinda ofan af einkavæðingarferli sem hafið var í orkugeiranum hérlendis að mati stjórnvalda. Það blasir við að öll stærri orkufyrirtæki, að HS Orku undanskildu, og flest minni eru alfarið í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Hið opinbera er því í dag, sem umsvifamikill eigandi orkufyrirtækja, valdhafi til reglusetningar á því sviði og leyfisveitinga og eftirlitsaðili, ráðandi á öllum sviðum orkumála. Það er því erfitt að sjá þörfina fyrir frekari aðkomu hins opinbera að orkumarkaðnum né þá heldur að sérstakt einkavæðingarferli hafi verið hafið á sínum tíma.

Skilaboðin eru hins vegar að mörgu leyti skýr, þ.e. að ákveðnir markaðir að mati stjórnvalda skuli nær eingöngu vera undir forræði hins opinbera. Næsta skrefið í þessa átt er til skoðunar, skv. nýlegum fréttum, en það er upprisa Lyfjaverslunar ríkisins sem lögð var af fyrir 15 árum. Markmiðið á að vera að lækka lyfjaverð, en ekki virðist duga að ákveða lyfjaverð í gegnum Lyfjagreiðslunefnd og fella fyrirtækin undir öflugt eftirlit Lyfjastofnunar.

Að mati Viðskiptaráðs eru þreifingar í þessa veru óígrundaðar í besta falli en vafasamar í versta falli. Skattgreiðendur munu ávallt koma til með að greiða sjálfir beint eða óbeint þann ábata sem fyrirkomulag af þessu tagi á að tryggja auk þess að bera áhættuna af því – það er eðli ríkisrekstrar á öllum mörkuðum.

... hagkvæm nýting auðlinda er óumdeilanlega eitt mesta hagsmunamál þjóðarinnar ...

SAMEIGINLEGIR HAGSMUNIR ALLRA

Hagkvæm nýting auðlindanna er óumdeilanlega eitt mesta hagsmunamál þjóðarinnar, það er því eðlilegt að umræðan þeim tengdum sé fyrirferðarmikil. Tryggja þarf að nýting þeirra sé sjálfbær og hagkvæm. Þar sem framleiðni og verðmætaaukning er almennt mun meiri í einkageiranum en hinum opinbera er hagkvæm nýting einkaaðila á auðlindum líklegri til að skila þjóðinni auknum efnahagslegum ávinningi. Rekstur opinberra fyrirtækja hefur þar að auki oft verið slakur sem má sjá af ítrekuðum framúrkeyrslum stofnana, erfiðari skuldastöðu fyrirtækja í opinberri eigu sem og sífelldri aukningu útgjalda ríkissjóðs.

... ekki getur ríkisábyrgð á áhættusömum fjárfestingum talist heppileg eða hagkvæm fyrir skattgreiðendur ...

Rekstur og uppbygging orkumannvirkja er jafnframt afar fjárfrek og áhættusöm, en getur auðvitað verið arðbær. Á það einkum við um aukna notkun endurnýjanlegra orkugjafa og verkefni þeim tengdum. Til að komast hjá því að hið opinbera taki virkan þátt í áhættufjárfestingum af þessu tagi, sem eru langt utan þess ramma sem þjónustuframboð hins opinbera fellur undir, væri heppilegra að fela einkaaðilum að bera áhættuna í stað skattgreiðenda. Ekki getur talist heppilegt eða hagkvæmt fyrir skattgreiðendur að ríkisábyrgð sé á jafn stórum og áhættusömum fjárfestingum. Það væri í samræmi við ábendingar OECD frá 2006 þar sem eindregið var lagt til að orkumarkaðurinn væri opnaður fyrir erlendum aðilum. Þar að auki er bolmagn hins opinbera takmarkað til að leggja fjármagn í framkvæmdir eða auka skuldsetningu sína á þessum tímapunkti.

ALMENN LÖGGJÖF OG SKÝRIR FYRIRVARAR

Að því sögðu er þó nauðsynlegt að löggjafinn setji, og framkvæmdarvaldið hafi eftirlit með framfylgni, almenn lög um málaflokkinn þar sem gætt er að þeim meginsjónarmiðum sem ættu að varða orkumarkaðinn. Þar má nefna virka samkeppni, hagkvæma og sjálfbæra nýtingu, ásættanlega arðsemi, eðlilegt tilliti til landnýtingar og náttúruverndar, skilvirkt eftirlit og vernd orkukaupenda. Þá er auðvitað eðlileg krafa að land og þjóð njóti ávaxta af auðlindum sínum.

... það er eðlileg krafa að land og þjóð njóti ávaxta af orkuauðlindum sínum ...

Það verður hins vegar ekki gert með því að fela stjórnvöldum og embættismönnum rekstur orkufyrirtækja og eignarhald. Það verður gert með almennri löggjöf líkt og nefnt var að ofan sem inniheldur skýra fyrirvara um að unnt sé að svipta fyrirtæki nýtingarrétt komi í ljós misnotkun á auðlindinni, skilyrði um að orkufyrirtæki verði að fylgja góðum stjórnarháttum

og upplýsingaskylda þeirra sé á pari við skráð fyrirtæki og skýlausa tryggingu fyrir því þrot þeirra verði ekki borin af skattgreiðendum.

Með lagamma sem þennan skiptir vegabréf viðkomandi fjárfestis engu máli því hagsmunir auðlindarinnar og þjóðarinnar eru ávallt tryggðir.

... fullyrðingar þess eðlis að taka hlut Magma eignarnámi hafa mikinn fælingarmátt því þær draga úr trausti á stjórnvöld ...

ER ÍSLAND FJÁRFESTINGARKOSTUR?

Í umræðunni hefur verið minnst á að taka hlut Magma Energy í HS Orku eignarnámi. Slíkar fullyrðingar hafa mikinn fælingarmátt því þær draga úr trausti á stjórnvöld og trúverðugleika landsins sem fjárfestingarkosts. Erlendir sem og innlendir aðilar munu veigra sér við að leggja í dýrar og umfangsmiklar fjárfestingar ef hugsanlegt er að hlutur þeirra verði tekinn eignarnámi eða þeim gert erfitt fyrir við fjárfestingar í atvinnuuppbyggingu. Stjórnvöld verða að gera sér grein fyrir því að ákvarðanir og aðgerðir gagnvart einni atvinnugrein munu hafa fordæmisgildi fyrir aðrar atvinnugreinar í augum erlendra aðila. Það er skammsýni af hálfu opinberra aðila að gera ráð fyrir öðru.

... svo snarpur samdráttur í fjárfestingu hefur slæm áhrif á atvinnuuppbyggingu hérlendis ...

Frá árinu 2006 hefur fjárfesting dregist saman um 62% að raungildi eða tæpan helming að nafnvirði. Öllum má vera ljóst að svo snarpur samdráttur hefur slæm áhrif á atvinnuuppbyggingu og hagvaxtarhorfur hérlendis. Sem dæmi þá má telja líklegt að framkvæmdir við álverið í Helguvík muni tefjast enn frekar sökum þeirra tafa sem orðið hafa vegna þeirrar pólitísku óvissu sem nú ríkir.

STÖÐNUN ER EKKI VALKOSTUR

Hagvaxtarspá Seðlabankans gerir sem dæmi ráð fyrir mikilli aukningu í stóriðju fjárfestingu á næsta ári og auknum útflutningi afurða frá stóriðju árið 2012. Í ljósi tafa á uppbyggingu stóriðju hefur Seðlabankinn þegar dregið einu sinni úr spá sinni um aukningu stóriðju fjárfestingar á komandi ári og í ljósi ofangreindra tíðinda er ekki ólíklegt að frekari samdráttur verði í stóriðju fjárfestingu, sem munu hafa umtalsverðar neikvæðar afleiðingar á hagvöxt hérlendis á næstu árum.

... atburðir undanfarinna vikna munu ekki efla tiltrú erlendra fjárfesta á Íslandi ...

Aðgerðarleysi og óskýr stefna stjórnvalda á ekki að vera sú staða sem landið þarf að sætta sig við og sú stöðnun sem af því leiðir er ekki valkostur ef uppbygging á að eiga sér stað. Tölur um brottflutning einstaklinga og umræðan um flóttu fyrirtækja gefur til að mynda til kynna að margir landsmanna og atvinnulífið sætti sig ekki við slíka stefnu. Þessi hópur gerir kröfu um aðra og álitlegri stefnu þar sem aðgerðum stjórnvalda er stefnt að verðmætasköpun með virkum hætti.

PÓLÍTÍSK ÓVISSA SKAÐAR TRÚVERÐUGLEIKA

Atburðir undanfarinna vikna munu ekki efla tiltrú erlendra fjárfesta á Íslandi sem fjárfestingarkosts. Eðlilegt er að spyrja sig hvort margir fjárfestar, innlendir eða erlendir, muni yfir höfuð hætta á að fjárfesta hérlendis á komandi árum af ótta við pólitísk afskipti af einstökum verkefnum eða fjárfestingum sem ríkisstjórnin er jafnvel ekki aðili að með neinum hætti. Fordæmið sem slík afskipti skapa geta verið afar skaðleg enda tekur langan tíma að byggja upp orðspor og traust sem eyðileggja má í einni svipan með vanhugsuðum og skammsýnum aðgerðum.

... fordæmið sem afskipti stjórnvalda skapar hefur skaðleg áhrif á allar atvinnugreinar ...

... trúverðugleiki og traust eru lykilatriði þegar kemur að uppbyggingarstarfi ...

Trúverðugleiki og traust eru lykilatriði þegar kemur að erlendri fjárfestingu og uppbyggingarstarfinu í heild. Þess vegna er brýnt að stjórnvöld hugi að því með hvaða hætti hægt sé að hefja þá vegferð að endurheimta það traust sem glatast hefur á undanförunum misserum.

BRÝNNI MÁL ÞARFNAST UMFJÖLLUNAR

Afar mikill tími og orka hefur farið í úrvinnslu máls á tímum þegar fjölmörg önnur þarfnast viðlíka umfjöllunar af hálfu stjórnvalda. Má þar nefna umfjöllun um breytingar á skattkerfinu, en á þeim vettvangi hafa atvinnulífið og heimilin þurft að búa við samstarfsleysi og einleik af hálfu hins opinbera. Þar að auki er samstarfsvilji takmarkaður í mörgum öðrum málaflokkum t.a.m. framlengingu á heimild til greiðsludreifingar opinberra gjalda sem fékk enga umræða fyrr í sumar þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir af hálfu hagsmunasamtaka í atvinnulífinu.

... hringlandaháttur, stefnuleysi og ákvarðanafælni gerir mörgum aðilum atvinnulífsins erfitt fyrir ...

Aðgerðir hins opinbera að undanförunu vekja einnig upp áleitnar spurningar um forgangsröðun stjórnvalda í ljósi þess að kröftum þeirra er beint að eðlilegum viðskiptasamningum sem stuðla að aukinni atvinnuuppbyggingu hérlendis. Hringlandaháttur, stefnuleysi og ákvarðanafælni í stórum og mikilvægum málum er að gera mörgum aðilum í atvinnulífinu erfitt um vik. Nauðsyn krefur á um að kastljósi stjórnvalda sé beint að þeim veigamiklu úrlausnarefnum sem enn standa út af borðinu, t.a.m. fjármálum hins opinbera, peningastefnu seðlabankans, framtíðarstefnu í gjaldmiðilsmálum, uppbyggingu atvinnuvega, mikilvægi þess að greiða úr óvissu í kjölfar dóms um ólögætti gengistryggingar lána og svo mætti lengi telja. Tíminn vinnur ekki með stjórnvöldum þar sem mörgum af þeim hugmyndum sem lagðar hafa verið á þeirra borð sem stuðla að atvinnuuppbyggingu hefur verið slegið á frest.

Það er ekki hægt að fresta úrlausn vandamála endalaust ef árangur á að nást í því að efla hagvöxt og bæta lífskjör hérlendis á komandi árum.

Nánari upplýsingar veitir Björn Þór Arnarson, hagfræðingur Viðskiptaráðs, í síma 510-7100.