
Frísvæði

Tálsýn eða raunhæfur valkostur

- til eflingar útflutningi
 - til atvinnusköpunar
 - til að laða að erlenda fjárfestingu
-
-

Höfundur:

Einar Kristinn Jónsson
rekstrarhagfræðingur



Mai 1995

*Skýrsla unnin fyrir
Aflvaka Reykjavíkur hf. fyrir hönd
verkefnisstjórnar vegna orkusvæðis- og
starfsskilyrðaúttektar í Reykjavík*

Fylgt úr hlaði

Skýrsla sú sem hér fer á eftir er hluti af margþættu verkefni sem sérstök verkefnisstjórn á vegum Reykjavíkurborgar og Aflvaka Reykjavíkur hf. vinnur að til að greina möguleika erlendar fjárfestingar til atvinnuuppbyggingar.

Sú stefna var mótuð strax í árdaga verkefnisins að í stað ótímabærra, beinna aðgerða væri þörf ítarlegrar heimavinnu, þar sem agað mat yrði lagt á möguleika erlendar fjárfestingar í ljósi íslenskra aðstæðna. Betra væri að kosta nokkru til í upphafi við að þrengja sviðið og móta framtíðarstefnu, fremur en hefja almennar fjárfrekar aðgerðir í mikilli óvissu um árangur.

Á undanförunum árum hafa ýmsar kannanir verið gerðar á hugsanlegum möguleikum frí(iðnaðar)svæða hérlendis og hefur athyglin aðallega beinst að Suðurnesjum m.a. vegna erfiðs atvinnuástands og hugsanlegs yfirvofandi samdráttar í starfsemi Varnarliðsins á Keflvíkurflugvelli.

Eitt margra viðfangsefna aðstandenda verkefnisins var að leggja mat á möguleika þá sem frí(iðnaðar)svæði eru talin bjóða upp á og hvort slík útfærsla gæti átt við hér.

Við athugun á fyrirliggjandi skýrslum um málið kom í ljós að þær reyndust misvísandi og mótsagnakenndar og var því ráðist í að fá Einar Kristinn Jónsson, rekstrarhagfræðing, til að gera hlutlæga úttekt á fyrirliggjandi skýrslum, afla viðbótargagna og ræða við aðila, sem að málinu hafa komið eða búa yfir þekkingu á ýmsum sérgreindum þáttum þess að laða að erlenda fjárfestingu.

Einar Kristinn Jónsson, fékk eftirgreinda verklýsingu af hálfu undirritaðra.

“Frísvæði - tálsýn eða raunverulegur valkostur?”

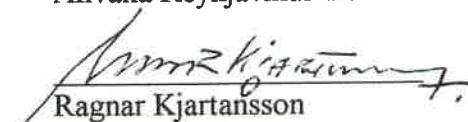
Þessari spurningu hefur skýrsluhöfundur svarað fyrir sitt leyti og er það nú lesenda skýrslunnar að meta efnistöð höfundar og niðurstöður.

Reykjavík, maí 1995

f.h. Verkefnisstjórnar

og

Aflvaka Reykjavíkur hf.


Ragnar Kjartansson
framkvæmdastjóri

Efnisyfirlit.

Samantekt - Niðurstaða.....	bls.	4
1. Inngangur.....	-	8
2. Frísvæði - almennt hugtak og afbrigði.....	-	10
2.1. Frísvæði eða atvinnuátakssvæði.....	-	10
2.2. Hvað er frísvæði?.....	-	10
2.3. Sérstök atvinnuátakssvæði.....	-	12
2.4. Hugtakaruglingur frá Shannon?.....	-	13
2.5. Frísvæði og atvinnuátakssvæði í heiminum.....	-	15
3. "Frísvæðið" á Shannon.....	-	16
3.1. Shannon í írsku samhengi.....	-	16
3.2. Atvinnuháttabyltingin á Shannon-svæðinu.....	-	19
3.3. Frísvæðið við Shannon-flugvöll.....	-	24
3.4. Tollameðferð á Shannon-frísvæðinu.....	-	25
3.5. Hvatar til atvinnuþróunar.....	-	26
3.6. Tekjuskattar.....	-	27
3.7. Styrkir til fyrirtækja á Shannon-frísvæðinu.....	-	28
3.8. Styrkir og stuðningur við heimaiðnað í Shannon-héraði.....	-	29
3.9. Hvað kosta þessir styrkir og hverju skila þeir?.....	-	32
3.10. Erfiðleikar blasa við Shannon.....	-	35
3.11. Skiptir flugvöllurinn eins miklu máli og af er látið?.....	-	36
4. Frísvæði og tollþjónusta á Íslandi.....	-	38
4.1. Tollvörugæmslan hf. í Reykjavík.....	-	38
4.2. Reglugerð um frísvæði.....	-	38
4.3. Þörf á breytingum á reglugerð.....	-	39
4.4. Frísvæði og upprunareglur.....	-	41
4.5. Tollþjónusta.....	-	43

5. "Frísvæði" á Suðurnesjum.....	bls.	47
5.1. Frísvæði á Keflavíkurlflugvelli.....	-	47
5.2. Skýrslan "Free Zones in Iceland".....	-	48
5.3. Frísvæði - Markmið og skilyrði.....	-	59
5.4. Frísvæði - Hvers konar starfsemi?.....	-	61
5.5. Friðindi á frísvæðinu.....	-	66
5.6. Kostnaður og ávinningur af frísvæði á Suðurnesjum.....	-	72
5.7. Atvinnuástand á Suðurnesjum.....	-	74
5.8. Er hægt að bera Suðurnes saman við Shannon?.....	-	76
5.9. Valkostir í stöðunni.....	-	77
6. Frísvæði og erlend fjárfesting héraendis.....	-	81
6.1. Almenn.....	-	81
6.2. Aðdráttarafl fyrir erlenda fjárfestingu - tilraunaverkefni.....	-	81
6.3. Aðgerðir til öflunar erlendar fjárfestingar.....	-	83
6.4. Lykilþættir til örvunar á erlendri fjárfestingu.....	-	83
6.5. Truflar hugmyndin um frísvæði öflun erlendar fjárfestingar?..	-	86
6.6. Hverjir eru líklegustu farvegir erlendar fjárfestingar?.....	-	87
7. Heimildir.....	-	89

Samantekt - Niðurstaða.

"Hugmyndin um frísvæði er hvítur fill!" Þessi ummæli féllu í einu af samtölum höfundar við nokkra viðmælendur við gerð þessarar skýrslu. Það er lesandans að meta hvort og þá hversu vel þessi samliking á við.

Í umræðum hér á landi er hugtökunum "frísvæði/fríðnaðarsvæði" og "atvinnuátakssvæði" ruglað saman. "Frísvæði" eru afmörkuð svæði í tollalegu tilliti þar sem heimilt er að geyma ótollafgreidda vöru og/eða að annast vinnslu á afmörkuðu tollfrjálsu svæði þar sem ekki þarf að greiða tolla af aðföngum. "Atvinnuátakssvæði" eru afmörkuð landssvæði þar sem skattaívilnunum, styrkjum og öðrum stuðningsúrræðum er beitt til þess að efla atvinnu og auka útflutning.

Hugmyndir um frísvæði á Suðurnesjum gera ráð fyrir bæði "frísvæði" og sérstökum skattaívilnunum, styrkjum og aðstöðu til þeirra erlendu fyrirtækja, sem setjast vilja að á svæðinu og hafa með höndum útflutningsstarfsemi, sem ekki er í beinni samkeppni við innlenda framleiðslu.

Fyrirmynd frísvæðishugmynda hérlendis er Shannon-frísvæðið og atvinnuátakssvæðið í Shannon-héraði á SV-Írlandi. Á frísvæðinu við Shannon-flugvöll starfa 110 fyrirtæki með um 5.500 starfsmenn. Í Shannon-héraði búa um 400.000 íbúar og nýtur héraðið allt margvíslegra styrkja.

Meginniðurstaða skýrsluhöfundar er sú að frísvæði er ekki raunhæfur eða fýsilegur kostur hér á landi, m.a. vegna þess að:

- Talið er að um 300 frísvæði séu starfrækt í heiminum í dag og verulegt offramboð. Samkeppnisstaða Íslands á "frísvæðamarkaðnum" er afleit m.a. vegna (a) hás flutningskostnaðar, (b) forskots annarra frísvæða, (c) legu landsins, (d) samkeppni lágláunarákja, (e) hás markaðs- og kynningarkostnaðar og (f) vegna minna vægis frísvæða almennt í heimsviðskiptum.
- Tollfrjáls aðgangur frísvæða að EES-markaðnum er mjög takmarkaður! 15. gr. bókunar 4 í EES-samningnum kemur í veg fyrir að vara, framleidd úr þriðjuríkja-hráefnum er njóta niðurfellingar á tollum og öðrum gjöldum við innflutning, sé skilgreind sem EES-upprunavara.
- Hátækniíðnaður í formi einfaldrar samsetningar getur ekki nýtt sér upprunareglur til aðgangs að tollfrjálsum Evrópumörkuðum skv. ákvæðum EES-samningsins.

- Dæmigert frísvæðisfyrirtæki sækist ekki eftir orku og hálaunastörfum Íslands, t.d. hátækniðnaður, samsetningariðnaður, dreifingarþjónusta, o.þ.h.
- Ísland á mjög takmarkaða möguleika til alþjóðlegrar vörudreifingar milli landa, vegna óhagstæðrar legu landsins og tæknframfara í flutningum.
- Veruleg yfirboð þarf til í skattaívilnunum og styrkjum til að laða fyrirtæki að frísvæði. Slíkar aðgerðir eru mismunun gagnvart innlendri starfsemi og skerðir möguleika hennar í samkeppni um vinnuafli og fjármagn.
- Umtalsverðir styrkir og ívilnanir skekkja **varanlegan rekstrargrundvöll** fyrirtækja á frísvæði ("atvinnuátakssvæði") og engin trygging er fyrir því að ekki þurfi áframhaldandi styrkveitingar til sömu fyrirtækjanna.
- Dæmigert fyrirtæki á frísvæði er "rótlaut" og **færanlegt**, m.a. til þess að geta flutt sig um set ef betri kjör bjóðast annars staðar, jafnvel eftir að hafa þegið verulega styrki. Æskilegra er að laða **varanlegri** erlenda fjárfestingu til landsins, sem byggir á orku og öðrum auðlindum landsins.
- Það myndi skila meiri árangri við útflutnings- og atvinnueflingu að styðja þúsundir fyrirtækja í landinu með almennum aðgerðum og betri starfsskilyrðum heldur en örfá fyrirtæki með sértækum og kostnaðarsömum aðgerðum sem óvíst er að skili nokkrum árangri.
- Það eru meiri líkur á að takast megi að laða erlenda fjárfestingu í orkufreka stóriðju og starfandi fyrirtæki hérlendis heldur en til þess að hefja rekstur á frísvæði.
- Erlendir fjárfestar setja skattamál hérlendis sem slík ekki lengur fyrir sig.

Óraunhæft er að taka Shannon-svæðið sem fyrirmynd að frísvæði hérlendis og búast við einhverjum árangri á forsendum þess, m.a. vegna þess að:

- Ríflegir atvinnustyrkir til fyrirtækjanna á Shannon er liður í atvinnuháttabyltingu Íra. Þeir eru kostaðir af þróunarsjóðum ESB þar eð Írland er skilgreint sem jaðarríki vegna lágra tekna og atvinnuleysis (17-19%). Styrkirnir námu liðlega 4 milljörðum króna til fyrirtækja í Shannon-héraðinu árið 1993 og fara vaxandi.

- Írland er tengt vegakerfi og járnbrautakerfi Bretlands. Írar eru enskumælandi þjóð. Heimamarkaður írskra fyrirtækja er því liðlega 60 milljónir manna.
- Vegtenging framleiðenda á Shannon-svæðið við Bretland og við Heathrow-flugvöll skiptir þá meira máli en Shannon-flugvöllurinn sjálfur.
- Það er misskilningur að lágir skattar og skattaívilnanir á Shannon séu frábrugðnar almennum skattareglum á Írlandi. Þvert á móti eru óveruleg frávik frá meginreglunni. Á Írlandi er tímabundið 10% tekjuskattur til ársins 2005.
- Shannon-frísvæðið var stofnað árið 1959 við aðstæður hárra tolla í milliríkjaviðskiptum, sem ekki eru til staðar í dag.

Shannon fyrirmyndin er e.t.v. ekki eins glæst og af er látið:

- Á 10 ára tímabili 1981-91 hafði störfum fjölgað á Íslandi um 1,14% á ári, en á Írlandi um 0,01% á ári á sama tímabili. Atvinnuleysi á Írlandi er enn með því hæsta í Evrópu, um 17-19%. Að mati forráðamanna Shannon Development þarf að tvöfalda árlega atvinnusköpun á svæðinu til aldamóta svo að viðunandi megi teljast.
- Að fyrirmynd Shannon frísvæðisins gæti frísvæði á Suðurnesjum kostað um 4-5 milljarða á 5 árum í styrkjum, markaðssetningu, stofnkostnaði og fasteignum, fyrir utan skattaívilnanir.

Mikilvægi frísvæðis á Suðurnesjum fyrir Keflavíkurflugvöll er verulega ofmetin:

- Tölur um flugumferð á Shannon-flugvelli benda ekki til þess að hann sé sérstök lyfjistöng eða aðdráttarafli fyrir atvinnusvæðið.
 - Flugumferð um Shannon hefur verið þvinguð allt til 1994, m.a. vegna ákvæða í loftferðasamningi Írlands og Bandaríkjanna, sem skyldaði flugvélar í N-Atlantshafsflugi að hafa viðkomu á Shannon.
 - Keflavíkurflugvöllur á ýmsa möguleika til tekjuöflunar og markaðssetningar algjörlega óháða því hvort tekst að stofna frísvæði eða auka atvinnu á Suðurnesjum.
 - Að teknu tilliti til íbúafjölda Íslands og Shannon-svæðisins er flutningsmagn um Keflavíkurflugvöll nú þegar álíka mikið og um Shannon-flugvöll.
-

Engar líkur verður að telja á því að frísvæði með verulegum styrkjum og skattaívilnunum verði stofnað, m.a. vegna þess að:

- Slíkt er háð heimild stofnana EES að uppfylltum skilyrðum um t.d. hátt og vaxandi atvinnuleysi, lágar tekjur, o.s.frv. Engin slík skilyrði eru fyrir hendi hér á landi.
- Atvinnuástand á Suðurnesjum er ekki verra en annars staðar á landinu, í reynd betra skv. atvinnuleysistölum í mars 1995 (6,2% samanborið við landsmeðaltalið 6,4%).
- Veruleg andstaða er fyrir því í okkar smáa þjóðfélagi að sérstakar ívilnanir og ýmis sérkjör séu veitt tilteknum fyrirtækjum eða landssvæðum.

Niðurstaða:

Hugmyndin um frísvæði er tálsýn (!) byggð á óraunhæfum fyrirmyndum og er ekki sem slík til þess fallin að laða að erlenda fjárfestingu né efla útflutning eða skapa ný atvinnutækifæri. Upprunareglur EES-samningsins takmarka möguleika frísvæða til tollfrjáls aðgangs að EES-svæðinu. Skattaívilnanir sem fylgja frísvæðisstarfsemi mismuna fyrirtækjum á landinu og slæva árvekni stjórnenda, og engin trygging er fyrir varanlegum rekstrargrundvelli. Frísvæði sem byggir á styrkjum og skattaívilnunum er sóun á fjármunum hins opinbera. Hugmyndin ber keim af þeim tækifæris- og töfralausnum, sem stundum er gripið til í opinberri stjórn málaumræðu og öllu eiga að bjarga, en skortir viðskiptalegt jarðsamband. Suðurnesjabúar og Íslendingar allir eiga marga aðra og raunhæfari kosti.

Þessi niðurstaða felur þó ekki í sér að starfssemi sem nýtur almennrar frísvæðis tollameðferðar, er byggð upp fyrir áhættufé þeirra sem viðskiptin stunda og lýtur almennum markaðslögmálum, eigi ekki rétt á sér.

1. Inngangur.

Í hugmyndum manna og opinberri umræðu hefur í vaxandi mæli verið haldið fram nauðsyn á meiri fjölbreytni í íslensku atvinnulífi, nauðsyn á örvun útflutnings og erlendra fjárfestingar hérlendis. Ekki síst þegar harðnað hefur á dalnum, fiskveiðiafli hefur dregist saman, áður nær óþekkt atvinnuleysi hefur knúið dýra og margvíslegt uppgjör hefur farið fram varðandi ráðstöfun úr opinberum sjóðum á undangengnum árum, sem hafa engan veginn skilað sér til atvinnuuppbyggingar heldur aukið á skuldabyrði þjóðarinnar.

Á sama tíma er bent á þann mikla auð, sem er að finna hér á landi til aukins hagvaxtar, s.s. gott menntunarstig og hugvit, ódýra raforku m.a. vegna verulegra umframafkasta raforkukerfisins, enn meiri möguleika til fullvinnslu sjávarafurða, möguleika á framleiðslu sem tengist reynslu og þekkingu á sjávarútvegi o.fl.

Fá erlend fyrirtæki hafa fjárfest hér á landi á undanförunum áratugum. Þrjú stóriðjufyrirtæki hafa verið reist hér að tilstuðlan erlendra aðila, þar af tvö í orkufrekum iðnaði. Eitthvað hefur verið um þátttöku erlendra aðila í fyrirtækjum hérlendis hin seinni ár, en að margra mati er langt frá því að fjárfesting erlendra aðila sé nægjanleg hér á landi. Á engan hátt hafa hrakspár ræst um að erlendir aðilar myndu sölsa undir sig mikilvæg atvinnufyrirtæki að ekki sé talað um fegurstu dali og sveitir.

Aðstæður til erlendra fjárfestingar hafa þó verið að breytast hin seinni ár. Meiri stöðugleiki hefur ríkt í efnahagslífinu undanfarin ár en nokkru sinni áður. Rekstrar- og skattaumhverfi fyrirtækja hefur breyst verulega til batnaðar á undanförunum 2-3 árum í tengslum við EES-samninga og sem liður í atvinnustefnu stjórnvalda, t.d. með lækkun raungengis krónunnar, með lækkun tekjuskatts, afnámi aðstöðugjalds, tilkomu hins einfalda og gagnsæja tryggingargjalds, o.fl.

Segja má að umræðan um öflun erlendra fjárfestingar hér á landi á undanförunum árum, hafi að miklu leyti snúist um fríðnaðarsvæði. Hugmyndinni um frísvæði skaut fyrst upp kollinum í tengslum við starfsemi Tollvörugæymslunnar hf. í Reykjavík á sjöunda áratugnum og hefur þróast æ síðan. Hún á rætur sínar að rekja til þeirra skilyrða, sem atvinnulífið bjó við í tollamálum, þ.e. hárra innflutningstolla og margvíslegra innflutningshindrana. Enda felst í hugtakinu frísvæði að það sé skilgreint sem útlönd í tollalegu tilliti, þar geti farið fram geymsla á vörum áður en þær eru tollafgreiddar, eða starfsemi sem ekki greiðir tolla af aðföngum sínum. Umfangsmiklar breytingar og víðtækar niðurfellingar á hvers kyns aðflutningsgjöldum hérlendis sem og víðast í helstu

viðskiptalöndum Íslands, samhliða fríverslunarsamningum og EES-samningnum, hafa dregið úr hvata fyrir slíkum tollafrísvæðum, a.m.k. miðað við upphaflegar forsendur um tollameðferð.

Þegar alvarlegur afturkeppur kom í atvinnu- og efnahagslíf landsins undir lok síðasta áratugar og í byrjun þessa, kviknaði umræða á ný um að stofnsetja frísvæði á Suðurnesjum til þess m.a. að bæta úr atvinnuástandi þar, sem að margra mati var verra en víða annars staðar á landinu. Jafnframt þótti einsýnt að samdráttur yrði í starfsemi varnarliðsins á Keflavíkurlflugvelli, sem myndi gera atvinnuástandið þar enn verra auk þess sem Íslendingar yrðu að búa sig undir að taka á sig aukinn kostnað við rekstur flugvallarins. Þetta ásamt alvarlegri skuldastöðu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar varð meginkveikjan að umræðu manna um að stofnsetja frísvæði í tengslum við Keflavíkurlflugvöll.

Umræða um þetta mál hefur verið áberandi undanfarin 2-3 ár, en hefur enn sem komið er takmarkast að mestu við vettvang stjórnmalanna, s.s. í hinni svokölluðu Frísvæðisnefnd sem utanríkisráðherra skipaði árið 1992 og á vettvangi sveitarstjórna á Suðurnesjum. Málefnið var á dagskrá fyrir síðustu sveitarstjórnarkosningar á Suðurnesjum sem og meðal einstakra frambjóðenda í Reykjaneskjördæmi fyrir síðustu alþingiskosningar.

Fyrirmynd að slíku svæði hafa menn í seinni tíð sótt til atvinnuuppbyggingarinnar við Shannon-flugvöll á Írlandi og í hinu víðfeðma Shannon-héraði og fóru m.a. nokkrir fulltrúar á vegum sveitarfélaga á Suðurnesjum og frísvæðisnefndar þangað sl. haust.

Í þessari úttekt verður reynt að gera hugtakinu frísvæði skil sem og þeim hugmyndum sem hafa verið uppi hérlendis að undanfögnu um frísvæði. Jafnframt verður leitast við að svara áleitnum spurningum í heiti skýrslunnar.

Við úttekt þessa var víða leitað fanga til að fá sem gleggsta mynd af stöðu þessara mála hérlendis og erlendis. Margvíslegar skýrslur liggja fyrir um þessi mál hérlendis, auk ýmissa annarra gagna, m.a. um atvinnuuppbyggingu Íra einkum þó á Shannon-svæðinu. Þá ræddi skýrsluhöfundur m.a. við 22 aðila, sem hafa látið til sín taka frísvæðismál og útflutningsmál af ýmsu tagi, eða unnið að því að fá erlenda fjárfesta hingað til lands. Ástæða er til að þakka þeim fyrir tíma þeirra og þær upplýsingar sem þeir létu af hendi í margvíslegu formi.

2. Frísvæði - almennt hugtak og afbrigði.

2.1 Frísvæði eða atvinnuáttakssvæði.

Athyglisvert er að hér á landi blanda menn saman hugtökum í opinberri umræðu um þessi mál.¹ Annars vegar er um að ræða hugtakið "frísvæði", þ.e. "Free Zone", sem felur í sér fyrst og fremst tollalega skilgreiningu sem "útlönd" eða "off-territory" svæði.

Hugmyndin um "frísvæði" er bandarísk og fæddist við þær aðstæður að tollar voru allsráðandi í milliríkjavíðskiptum, jafnvel milli einstakra fylkja í Bandaríkjunum. Grunnhugmyndin var því sú að afmarka sérstök svæði, sem væru undanþegin hvers kyns aðflutningsgjöldum gegn ákveðnum skilyrðum, fyrst til geymslu á ótollafgreiddum vörum, en síðar þróaðist hugtakið til viðtækari starfsemi á hinu afmarkaða svæði.²

Hins vegar er um að ræða hugtakið "Special Enterprise Zone" og önnur skyld hugtök, sem skýrsluhöfundur kýs að þýða í þessu samhengi og kalla hér eftir "atvinnuáttakssvæði". Er þar um að ræða ýmis konar svæðisbundin skattafríðindi til þess að efla atvinnu eða útflutning á tilteknum svæðum, s.s. tekjuskattsfrælsi eða sérstakar ívilnanir í tekjuskatti, afskriftarreglum, o.s.frv., sem og ívilnanir í greiðslu á gjöldum sveitarfélaga, auk margvíslegra atvinnu- og fjárfestingarstyrkja.

Þetta hugtak á í eðli sínu ekkert skylt við tollahugtakið frísvæði. Í EES-samningnum er að finna ákvæði um skilyrði þess að ákveðin landssvæði séu skilgreind sem sérstök atvinnuáttakssvæði og gilda ákveðnar takmarkanir um hvaða ívilnanir stjórnvöld geta beitt á slíkum svæðum.

2.2 Hvað er frísvæði?

Frísvæði eru afmörkuð svæði, þar sem heimilt er að geyma ótollafgreiddar vörur og vinna að þeim. Innan svæðisins er heimil aðvinnsla, skipting sendinga, umpökkun, samsetning, blöndun, prófun, þrif og léttur iðnaður. Lítið er á "frísvæði" sem "útlönd" í tollalegu tilliti, þ.e. það á sér landamæri við heimalandið, og er stundum nefnt "off-territory".

Frísvæði hafa gjarnan haft aðdráttarafl fyrir erlenda fjárfesta til að setja niður hreina útflutningsstarfsemi, t.d. framleiðslu, vörugeymslu, vörudreifingu, þjónustu o.fl., sem ekki skarast við aðra innlenda útflutningsstarfsemi.

¹ Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytinu.

² Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytinu.

Innflutningur á frísvæði er tollfrjáls og útflutningur er gjaldfrjáls. Vörur má geyma á frísvæðinu ótollafgreiddar, hafa til sýnis, vinna frekar að þeim og flytja á milli svæða.

Til eru frísvæði, sem ekki eru bundin við sérstök afmörkuð landssvæði. Eftirlit með starfsemi á slíkum svæðum fer þá m.a. fram í gegnum tölvur, þar sem skráning viðskipta á svæðinu er háð ákveðnum skilyrðum.

Frísvæði eru skilgreind eftir þeim atvinnurekstri sem þar fer fram. Helstu tegundir þeirra og sérkenni eru sem hér segir:³

a) Fríverslunarsvæði.

Er afmarkað svæði oftast nálægt eða við flughöfn eða skipahöfn. Frjáls viðskipti eru við útlönd. Vörur má flytja inn og út af svæðinu, geyma, skoða og endurpakka eins og þörf er á.

Dæmi um starfsemi á fríverslunarsvæði er m.a. geymsla á vörum (sbr. tollvörugeymslur - Bonded Warehouse), vörudreifing, viðgerðar- og viðhaldsstarfsemi t.d. flugvéla, verslun með flugvélar og -varahluti, o.fl.

b) Fríiðnaðarsvæði.

Fríiðnaðarsvæði eru sett upp til örvunar á útflutningsstarfsemi á samsettum vörum og léttiðnaðarframleiðslu. Engir tollar og gjöld eru á aðföngum eða vörum til svæðisins.

Dæmi um starfsemi á fríiðnaðarsvæði er m.a. aðvinnsla eða samsetning t.d. á hátækniöru, bifreiðum, o.fl., efnaiðnaður, ýmis léttiðnaðarstarfsemi, o.fl.

Fríiðnaðarsvæði hafa einnig verið víða skilgreind sem sérstök "atvinnuáttakssvæði", s.s. "Special Enterprise Zone", "Export Processing Zone" o.fl., en almennt gilda um þau sérákvæði hvað varðar tímabundnar skattaávilnanir, styrki o.fl. a.m.k. á EES-svæðinu.

c) Fríhafnir.

Eru oft stofnsettar í tengslum við flughafnir. Þar er aðstaða fyrir verslanir, hótél, spilavíti o.fl. Engir tollar eru á vörum seldum í verslunum.

³ *Frísvæði á Keflavíkurlugvelli.* Þorsteinn Jóhannesson, tæknifræðingur að beiðni Iðnaðarráðuneytisins, des. 1991, bls. 30-31.

d) Fríviðskiptamiðstöðvar.

Með fríviðskiptamiðstöðvum er reynt að laða að ýmis konar fjármála- og tryggingarstarfsemi, einkum í krafti lágra skatta. Í eðli sínu er frekar um það að ræða að einstök smáriki laða að sér fjármagn með skattfrelsi eða óvenjulágum sköttum, s.k. "tax heavens", og eru því í eðli sínu ekki fríviðskiptamiðstöðvar í tollalegu tilliti, heldur eiga nánari skyldleika við sérstakar stuðningsaðgerðir stjórnvalda hvað markmið varða. Innan ESB liggja fyrir ákvarðanir um að bandalagið beiti sér gegn slíkum skilyrðum.⁴

Meðal þeirra ríkja sem veitt hafa slík starfsskilyrði eru Kýpur, Sviss, Luxemborg og Ermasundseyjar, en einnig Gíbraltar, Andorra, Malta, Írland og miðstöðvar í Karabíahafi og Austurlöndum fjær.

Athygli vekur að Írland er hér á meðal, en í landinu er aðeins 10% tekjuskattur af framleiðslustarfsemi til ársins 2005, og nær þess regla einnig til tiltekinnar þjónustu á frísvæðum. Eftir það er gert ráð fyrir að ívilnanirnar falli brott.

2.3 Sérstök atvinnuáttaksvæði.

Samkvæmt EES samningnum og skv. reglum ESB er heimilt að grípa til sérstakra stuðningsaðgerða á þeim landssvæðum, sem uppfylla ákveðin skilyrði. Á viðkomandi landssvæði þarf eitt eða fleiri af eftirtöldum skilyrðum að vera uppfyllt:⁵

- Umfangsmiklar breytingar í atvinnuháttum séu að ganga yfir
- Mikið atvinnuleysi sé á svæðinu
- Atvinnuleysi sé vaxandi.

Á slíkum svæðum stendur fyrirtækjum til boða sérstaklega hagstæð skilyrði, í þeim tilgangi að styrkja atvinnuþróun á annars efnahagslega afskiptu svæði. Mikilvægt skilyrði er að "sérstök atvinnusvæði" séu tímalega og landfræðilega afmörkuð til þess að forðast megi óæskilega mismunun í samkeppnisaðstöðu, en eins er það forsenda þess að þær fáiast samþykktar af stofnunum EES.⁶

Í Danmörku var heimilað með lögum árið 1992 að sett verði upp landfræðilega afmörkuð sérstök atvinnusvæði, "erhverfzoner", sem gert er ráð fyrir að verði stofnsett

⁴ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 5.

⁵ Halldór J. Kristjánsson, skrifstofustjóri hjá Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og formaður Markaðsnefndar erlendra fjárfestinga.

⁶ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 3.

með samningi ríkisins og einstakra sveitarfélaga á viðkomandi landssvæði. Stefnt var að því að stofna allt að 10 "sérstök atvinnusvæði" í sveitarfélögum á Borgundarhólmi, N-Jótlandi og á Stóra-Beltissvæðinu, en þau landssvæði höfðu öll hlotið heimild ESB til þess að beita þar styrkjum til uppbyggingar á atvinnulífi.

Á svæðunum stóðu sérstök skilyrði til boða jafnt nýjum sem eldri fyrirtækjum, sem sköpuðu ný atvinnutækifæri til ársloka 1994 og gilda sérreglurnar til ársloka 1999. Í skattamálum eru m.a. settar þær fráviksreglur⁷ að:

- undanþága er veitt frá greiðslu fasteignaskatta og lóðar- og byggingargjalda sveitarfélaga
- fjárfestingar má afskrifa með tvöföldum hámarkshlutföllum
- undanþága er veitt frá stimpilgjöldum vegna kaupa og veðsetningar á fasteignum á svæðinu.

Að öðru leyti eru skattar hinir sömu og almennt gildir í Danmörku, byggt á þeirri meginreglu að fyrirtækjum sé ekki mismunað í samkeppnisaðstöðu. Einu frávikin frá almennum reglum við skattlagningu lögaðila eru þau að heimilt er að afskrifa fjárfestingar tvöfalt hraðar en annars staðar í landinu til 1999.

Í skýrslu Frísvæðisnefndarinnar frá mars 1993 kemur fram að notkun skattalegra ívilnana sé minni en ætla mætti við fyrstu sýn.⁸ Kemur þar hvort tveggja til að fjölbjóðlegar skuldbindingar flestra ríkja, fríverslunarsamningar o.fl. takmarka mjög möguleika til að beita styrkjum eða hliðstæðum aðgerðum, sem hafa áhrif á samkeppnisstöðu. Innanlands eru enn fremur takmörk fyrir því hvaða aðstöðumun í formi ívilnana sé hægt að bjóða án þess að það sé talið óviðunandi mismunun milli erlendra aðila og innlendra eða innbyrðis milli innlendra aðila.

2.4 Hugtakaruglingur frá Shannon?

Ef til vill er megin ástæða hugtakaruglingsins um frísvæði annars vegar og sérstök atvinnuáttakssvæði hins vegar sú, að á Shannon svæðinu í SV-Írlandi eru bæði þessi hugtök í framkvæmd á hluta svæðisins, en fyrirmynd frísvæðis-manna hér á landi hefur verið uppbyggingin í kringum Shannon-flugvöll. Annars vegar er um að ræða tiltölulega afmarkað svæði í kringum Shannon-flugvöll, sem skilgreint er sem frísvæði í

⁷ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993.

⁸ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 5.