
Frísvæði

Tálsýn eða raunhæfur valkostur

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

Höfundur:

Einar Kristinn Jónsson
rekstrarhagfræðingur



Mái 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?”

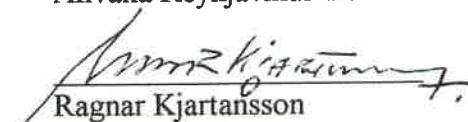
Þessari spurningu hefur skýrsluhöfundur svarað fyrir sitt leyti og er það nú lesenda skýrslunnar að meta efnistöð höfundar og niðurstöður.

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 heimaíðnað 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. Tollvörugeymslan 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 hérlendis..... | - | 81 |
| 6.1. Almenn..... | - | 81 |
| 6.2. Aðdráttarafli 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 "rótlaust" 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 héraðs heldur en til þess að hefja rekstur á frísvæði.
- Erlendir fjárfestar setja skattamál héraðs sem slík ekki lengur fyrir sig.

Óraunhæft er að taka Shannon-svæðið sem fyrirmynd að frísvæði héraðs 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 hjarga, 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 undanföllum 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 undanföllum 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 undanföllum árum, hafi að miklu leyti snúist um fríðnaðarsvæði. Hugmyndinni um frísvæði skaut fyrst upp kollinum í tengslum við starfsemi Tollvörugæmslunnar 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 afturkiptur 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 Keflavíkurflugvelli, 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 Keflavíkurflugvöll.

Umræða um þetta mál hefur verið áberandi undanfarin 2-3 ár, en hefur enn sem komið er takmarkast að mestu við vettvang stjórnmálanna, 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 aðdráttarafli 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 ótollafréiddar, 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 fái 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.

tollalegu tilliti, þ.e. Shannon Free Zone, en þar starfa nú um 110 fyrirtæki sem veita um 5.500 manns atvinnu.

Hins vegar er um að ræða all stórt landssvæði á SV-Írlandi, Shannon Region (Shannon hérað), sem hefur verið skilgreint sem sérstakt atvinnuáttakssvæði, og gilda á öllu því svæði (um 5 sýslur - 400.000 íbúar) ívilnandi skattareglur til ársins 2005, sem þó er ekki ýkja frábrugðið hinu almenna skattkerfi Íra.⁹ Jafnframt er það mjög fjölbreytilegt styrkjakerfi, kostað að miklum hluta af þróunarstyrkjum Evrópusambandsins í Brüssel.¹⁰

Shannon-héraðið nýtur umfangsmikilla styrkja rétt eins og mörg önnur svæði á Írlandi og er það liður í því að færa efnahagslíf landsins úr fábreyttri frumframleiðslu í landbúnaði, sem veitti um 80% landsmanna atvinnu um miðja öldina, til fjölbreyttrar útflutningsstarfsemi á sviði iðnaðar og þjónustu. Um þetta er nánar fjallað í næsta kafla.

Hugmyndir þeirra héraðis sem helst hafa talað fyrir fríiðnaðarsvæðis-hugmyndum á Suðurnesjum hafa í raun og veru ekki átt við "frísvæði" í hefðbundinni merkingu þess orðs. Hugmyndir þessar hafa miklu heldur gengið út frá margbrotnu kerfi styrkja og skattaívilnana, sem fylgt gætu sérstökum atvinnuáttakssvæðum að uppfylltum sérstökum skilyrðum, sbr. EES-samninginn. Ekki síst þegar haft er í huga að hugmyndir hafa á síðari stigum þróast í átt til þess að "frísvæðið" sé ekki afgirt svæði, heldur mætti beita skilgreiningunni á einstök hús eða fyrirtæki að uppfylltum sérstökum skilyrðum, en bundið þó við tiltekið landssvæði.

Fyrri hugmyndir gengu út frá því að frísvæði yrði afmarkað í tengslum við Keflavíkurflugvöll og hefur m.a. verið skipulagt sérstak "fríðjusvæði" í nágrenni við aðra flugþjónustustarfsemi þar. Að því leyti voru upphaflegar hugmyndir í takt við hefðbundna frísvæðisstarfsemi erlendis, enda svæðið þá skilgreint sem "útlönd" eða "off-territorial" svæði með afmörkuðum tollalandamærum og afmörkuðum starfsskilyrðum, sem því fylgdu.

⁹ *Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum*. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 7.

¹⁰ Stefán L. Stefánsson, viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Davíð Sch. Thorsteinsson, ræðismaður Írlands.

2.5 Frísvæði og atvinnuáttakssvæði í heiminum.

Talið er að um þessar mundir séu um 300 frísvæði (og sérstök útflutningssvæði "Export Processing Zones") starfandi í 43 þróuðum löndum heims, en þar af hafa 70 verið stofnsett á sl. 6 árum.¹¹ Mörg þessarra svæða hafa ekki uppfyllt væntingar stofnendanna m.a. vegna ört vaxandi samkeppni þeirra í millum, ekki síst eftir að frelsi jókst í viðskiptum í fyrrum lýðveldum Sovétríkjanna og öðrum löndum austantjalds. Talið er að um 60 frísvæði séu í undirbúningi í fyrrum Sovétlýðveldum.¹²

Frísvæði og sérstök útflutningssvæði eru gjarnan sett upp til að laða að erlenda fjárfestingu og efla atvinnu. Svæðin virðast henta frekar smærri og meðalstórum fyrirtækjum en stærri fyrirtækjum. Það er einnig sameiginlegt með flestum fyrirtækjum á frísvæði, að þau sækjast eftir lágum flutningskostnaði, góðri aðstöðu, skattaávilnunum og styrkjum af hvers kyns tagi. Sveigjanleiki skiptir einnig miklu máli, enda er starfsemin gjarnan nefnd rótlaus starfsemi ("footloose industry"). Fyrirtæki vilja geta auðveldlega flutt sig um set, t.d. milli frísvæða, án þess að þurfa að kosta miklu til eða að afskrifa umtalsverðan stofnkostnað, breytist aðstæður á frísvæðinu eða ef betri aðstæður skapast annars staðar.

Með vaxandi samkeppni milli frísvæða samhliða fjölgun þeirra virðist almenn þróun vera sú að iðnstarfsemi færir til svæða þar sem lægri launakostnaður er fyrir hendi, s.s. SA-Asíu og mun nær öll framleiðsla hafa verið lögð af á frísvæðum í Þýskalandi, en meiri áhersla lögð á hraða í vöruafhendingu, áreiðanleika við vörudreifingu og aðra innri uppbyggingu (infrastructure) á svæðinu.¹³

¹¹ *Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf.* Magnús S. Norðdahl fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993, bls. 8.

¹² *Free Zones in Iceland.* Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992.

¹³ Helgi K. Hjálmsón og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugæmslunnar hf.

3. "Frísvæðið" á Shannon.

3.1 Shannon í írsku samhengi.

Ævinlega hefur verið litið á "frísvæðið" á Shannon sem fyrirmynd að stofnun frísvæðis á Suðurnesjum. Þess vegna er nauðsynlegt að fara nokkrum orðum um þá uppbyggingu sem farið hefur fram í Shannon-héraði og lýsa einnig sögulegu og efnahagslegu samhengi þeirrar uppbyggingar.

Áberandi er hve mikils misskilnings gætir hérlendis um eðli og samhengi þeirrar uppbyggingar. Þetta kemur m.a. fram í því að ruglað er saman hugtökunum Shannon-frísvæðið (Shannon Free Zone) annars vegar, sem staðsett er við Shannon-flugvöll, og hins vegar atvinnuátaksverkefninu í Shannon-héraði (Shannon Region). Í umræðum hér á landi er hugtökunum slegið saman og ævinlega vísað til "frísvæðisins" án þess að greinarmunur sé gerður á þessu tvennu.

En fyrst er rétt að fara nokkrum orðum um hina miklu atvinnubyltingu, sem Írar hafa gengið í gegnum og lýsa þeim stofnunum í Írlandi, sem þar hafa mest átt hlut að máli. Á fyrri hluta þessarar aldar störfuðu allt að 80% þjóðarinnar við landbúnað. Efnahagslífið var þar af leiðandi mjög einhæft. Írar búa við gott menntastig og eru af flestum talin vel gefin þjóð. Á hinn bóginn hefur atgervisflótti ævinlega sett mark sitt á írskt atvinnulíf¹⁴ og verið þjóðinni mikil blóðtaka. Þekktust í sögunni eru búferlaflutningarnir miklu til Ameríku á seinni hluta síðustu aldar og vel fram á þessa. Þá hafa Írar um aldir og allt til þessa leitað mikið yfir sunnið til Englands, og lengi hefur viðgengist að erlend fjölþjóðafyrirtæki sitji um útskriftarnemendur í Írlandi.¹⁵ Slíkt ber vitni um gjörvileik þjóðarinnar, en tekur einnig sinn toll. Enda eru Írar aðeins rúmlega 3,5 milljónir manna.

Til að sporna við þessari þróun og auka fjölbreytileika írskis atvinnulífs var á 6. áratugnum hafist handa um umfangsmikla uppstokkun í atvinnuuppbyggingu Íra. Við inngönguna í EBE fengu áætlanir Íra nýja vídd árið 1972, enda fylgdu aðildinni umfangsmiklir þróunarstyrkir til slíkra breytinga. Írar uppfylltu skilyrði sem tiltölulega vanþróað jaðarríki með einhæft atvinnulíf, viðvarandi atvinnuleysi, mjög lágar tekjur og umtalsverðan atgervisflotta. Talið er að Írar fái árlega um 6-8 milljarða ECU styrkja af hvers kyns tagi, en þessar tölur hafa ekki fengist staðfestar.¹⁶

¹⁴ Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands - Alþjóðlegur samanburður. Aflvaki Reykjavíkur hf., des. 1994, bls. 402.

¹⁵ Pétur Guðmundsson, flugvallarstjóri Keflavíkurflugvallar.

¹⁶ Stefán L. Stefánsson, viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Breytingarnar í írsku atvinnulífi hafa orðið verulegar. Þær stofnanir, sem unnið hafa að atvinnuháttabreytingunum, hafa hafið útflutning á þekkingu sinni og reynslu einkum til þróunarrikkja. Þær hafa sameinað krafta sína í einni stofnun, International Development Ireland, sem m.a. hefur gefið frísvæðis-mönnum hérlendis hugmyndir um atvinnuuppbyggingu á Suðurnesjum, tekið á móti þeim sl. haust og kynnt þeim atvinnuháttabreytingarnar í Shannon-héraðinu, þ.m.t. frísvæðið við Shannon-flugvöll.¹⁷

En áður en Shannon-svæðinu er lýst sérstaklega, er vert að fjalla örfáum orðum um viðkomandi stofnanir í Írlandi, til að varpa ljósi á það, í hvaða samhengi uppbyggingin í Shannon-héraði hefur farið fram.

a) International Development Ireland (IDI).¹⁸

Var stofnað af írsku ríkisstjórninni til að sameina útflutning á ráðgjöf og starfsmannþjálfun á vegum þeirra fjögurra megin ríkisstofnana sem starfa að atvinnuþróun í landinu, en þær eru:

1. The Industrial Development Authority (IDA-Ireland).
2. The Irish Trade Board (ITB).
3. Shannon Free-Airport Development Company Limited (SFADCO - "Shannon Development Company")
4. The Industrial Credit Corporation plc. (ICC)

Írar telja sig geta miðlað reynslu sinni af þessum skipulögðu breytingum til annarra þróunarlanda með því að veita hvers kyns ráðgjöf í gegnum IDI. Enda hefur atvinnuuppbygging Íra tekið umfangsmiklum og skjótum breytingum, frá einhæfri frumvinnslu landbúnaðar til fjölþættrar útflutningsdrifinnar iðnaðar- og þjónustustarfsemi. Ofangreindar 4 ríkisstofnanir hafa hver í sínu lagi annast þróunar- og fjármálaráðgjöf í Írlandi, sem og erlendis, og eru hver um sig viðurkenndar á alþjóðavettvangi fyrir starfsemi sína. Að mati IDI byggist árangursrík atvinnuþróun á samstarfi og samræmdum viðbrögðum lykilaðila í landinu. Þetta er eitt meginhlutverk IDI í verkefnum erlendis. Stofnunin á aðgang að 1.400 starfsmönnum þeirra fjögurra stofnana, sem standa að henni.

¹⁷ Skýrsla til Bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna vegna ferðar til Shannon, Kristján G. Gunnarsson bæjarfulltrúi, 8. okt. 1994.

¹⁸ IDI, Development and Banking Advisors

b) Industrial Development Authority (IDA-Ireland).¹⁹

IDA-Ireland, Iðnþróunarstofnun Írlands, var stofnuð 1949 sem deild í Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti Írlands, en er nú sjálfstæð stofnun, ábyrg fyrir framkvæmd iðnþróunarstefnu stjórnvalda á Írlandi.

Stofnunin ver árlega yfir \$300 milljónum (um 20 milljörðum króna) til iðnþróunar. Hjá stofnuninni starfa um 570 manns í höfuðstöðvunum í Dublin og á svæðisbundnum skrifstofum vítt og breitt um Írland. Þar að auki starfrækir stofnunin 16 skrifstofur erlendis, m.a. til að sinna ráðgjöf í þróunarríkjum.

c) Irish Trade Board (ITB).²⁰

ITB, Útflutningsráð Írlands, er sjálfstæð ríkisstofnun, sem starfað hefur í yfir 30 ár að markaðssetningu á alþjóðavettvangi. Stofnunin annast kynningar og veitir aðstoð til uppbyggingar á útflutningsstarfsemi fyrirtækja í Írlandi, þ.m.t. við markaðsrannsóknir, útlitshönnun, o.fl. Stofnunin er ríkisstjórninni einnig ráðgefandi um útflutningsmál. Starfsmenn eru 250.

Stofnunin hefur á undanförunum 15 árum veitt yfir 90 ríkjum ráðgjöf og þjálfun á sviði útflutningsmála og byggir þar á umfangsmikilli þekkingu og reynslu. Útflutningur frá Írlandi hefur vaxið mjög ört undanfarinn áratug og nemur nú yfir 60% af landsframleiðslunni. Útflutningsráðið hefur gegnt lykilhlutverk í þeirri þróun.

d) The Industrial Credit Corporation plc. (ICC).²¹

ICC, Iðnþróunarbanki Írlands, er einn elsti sinnar tegundar í heiminum, stofnaður árið 1933. Hlutverk bankans er að bjóða þróunar- og viðskiptabankaþjónustu til hvers kyns atvinnustarfsemi, en þó einkum smærri og millistórum fyrirtækjum.

Iðnþróunarbankinn hefur gegnt lykilhlutverki í atvinnuuppbyggingu Írlands. Frá stofnun hefur hann lánað yfir \$1,6 milljarða (yfir 100 milljarða króna) beint til írskra fyrirtækja, en jafnframt haft milligöngu um útvegum fjármagns með ábyrgðarveitingum og aðstoð við sölu hlutafjár. Heildarútlán bankans eru um \$700 milljónir (um 45 milljarðar króna) og hjá honum starfa um 300 starfsmenn.

¹⁹ IDI, Development and Banking Advisors

²⁰ IDI, Development and Banking Advisors

²¹ IDI, Development and Banking Advisors

Með ábyrgðarveitingum gegndi bankinn mikilvægu hlutverki við uppbyggingu á írsku hlutabréfamarkaðnum við að afla írskum fyrirtækjum aukins áhættufjár. Á undanförunum árum hefur bankinn haft milligöngu um lánveitingar frá Alþjóða-bankanum og Evrópska fjárfestingarbankanum.

Meðal þjónustupáttá á heimamarkaði eru útlán á föstum og breytilegum vöxtum í írskum pundum og í erlendum gjaldmiðlum, fjárfestingar- og kaupleigufjármögnun, skammtímabráun og íhlaupafjármögnun (bridging and stand-by facilities), viðskiptafjármögnun (trade finance) og sérstök útflutningsfjármögnun. Þá tekur hann þátt í hlutafjárkaupum í tilteknum fyrirtækjum, veitir alhliða þjónustu við fyrirtækjafjármögnun (corporate finance, t.d. aðstoð við skuldabréfaútboð, o.fl.), annast gjaldeyrisþjónustu og alþjóðlega kaupleigustarfsemi auk sjóðsumsýslu og eignamsýslu.

e) Shannon Development Company.²²

Shannon flugvöllur, á SV-strönd Írlands, er staðsettur á dreifbýlu landbúnaðarsvæði. Á 6. áratugnum var flugvöllurinn mikilvægur millilendingarflugvöllur í Atlantshafsflugi vegna eldsneytistöku. Shannon Free Airport Development Company Ltd. var stofnað til að sporna við samdrætti í flugumferð og þeirri atvinnuögnun sem tæknibylting í flugi fól í sér. Með tilkomu þessa fyrirtækis hefur verið reynt að gera Shannon-atvinnusvæðið að öflugu iðnaðar- og ferðapjónustusvæði, sem nú verður nánar lýst.

3.2 Atvinnuháttabyltingin á Shannon-svæðinu.²³

Saga Shannon héraðsins er hins vegar athyglisverð fyrir margra hluta sakir, ekki síst í samhengi við hugmyndir manna um frísvæði á Suðurnesjum.

Atvinnustarfsemi og uppgangur í landbúnaðarhéraðinu við Shannon River-ána og -fjörðinn er tengdur upphafi og sögu flugs yfir Atlantshafið í árdaga órjúfanlegum böndum og hófst upp úr 1935 þegar landingarstæði voru valin fyrir sjóflugvélar við bæinn Foynes á suðurbakka Shannon River fjarðarins, og fyrir landflugvélar á eyðisvæði norðanvert við fjörðinn í um 15 km fjarlægð frá Foynes. Um 20 km voru frá Shannon-flugvelli í helstu þéttbýliskjarnana, Ennis í Clare-sýslu NV af flugvellingum og Limerick í Limerick-sýslu SA af flugvellingum, en smærri kaupún voru þó nær vellingum. Shannon þótti ákjósanlegur landingarstaður Evrópu-megin við Atlantshafið,

²² IDI, Development and Banking Advisors

²³ *Leading the way in regional development.* Shannon Development

enda styst í hann frá Gander-flugvelli á Nýfundnalandi. Flugþol flugvéla var almennt ekki meira en svo að gera varð ráð fyrir eldsneytistöku á a.m.k. öðrum þessara staða.

Árið 1937 lentu fyrstu sjóflugvélarnar við Foynes, en tveimur árum síðar, árið 1939, hófst áætlunarflug milli Írlands og Ameríku á sjóflugvélum út frá Foynes. Sama ár hófst starfsemi á Shannon-flugvelli. Árið 1945 hefst áætlunarflug yfir Atlantshafið um Shannon-flugvöll með Douglas DC-4 Skymaster og markar þáttaskil í sögu Shannon-héraðs. Sama ár leggst flugstarfsemi af við Foynes. Árið 1947 hefjast fríhafnarviðskipti á Shannon-flugvelli, þau fyrstu sinnar tegundar í heiminum, þegar hafin er sala á tollfrjálsu áfengi og tóbaki yfir 2ja metra langt afgreiðsluborð.

Næstu 10 árin fer hvorki meira né minna en 80% af allri flugumferð yfir N-Atlantshafið um Shannon flugvöll. Þessu fylgir umsvifamikil uppbygging á alls konar framleiðslu- og þjónustustarfsemi í bæjarfélögunum víða í nágrenni flugvallarins sem og á flugvöllinum sjálfum, s.s. framleiðsla á flugvélamat o.fl. Flugumferðin kallar einnig á umfangsmikla viðgerðarþjónustu og aðra þjónustu við flugvélar. Ferðamannastraumur eykst og stofnaður er stór hótél- og veitingaskóli á svæðinu. Þá aukast fríhafnarviðskipti verulega sem og póstlistasala. Shannon-héraðið býr þannig við vaxandi atvinnusköpun sem fylgdi flugstarfseminni á Shannon-flugvelli.

Undir lok 6. áratugarins höfðu hins vegar orðið miklar tækni framfarir í fluginu, sem juku verulega flugþol flugvéla, ekki síst með tilkomu þotuhreyflanna. Þessi þróun gerði það að verkum að ekki var þörf á millilendingar- og þjónustuflugvöllum eins og Shannon og Gander, heldur var nú auðveldlega hægt að fljúga beint á milli helstu stórborga beggja megin við Atlantshafið. Hinu þýðingarmikla hlutverki Shannon-flugvallar var því í raun að ljúka, enda fjaraði út undan starfseminni með ört fækkandi millilendingum og minni flugumferð um svæðið. Hin umfangsmikla fríhafnarsala var þó áfram aðdráttarafl til millilendinga fyrir mörg flugfélög, a.m.k. enn um sinn.

Það er við þessar aðstæður, sem Shannon Free Airport Development Company (Shannon Development) er stofnað árið 1959, til þess að:

- (1) viðhalda og auka farþega fjölda og frakt í flugi um Shannon-flugvöll
- (2) skapa byggðakjörnum í Shannon-héraðinu ný atvinnutækifæri með því að setja á fót nýja iðnstarfsemi
- (3) auka ferðamannastraum til héraðsins með því að skapa nýtt aðdráttarafl af hvers kyns tagi fyrir ferðamenn.

Shannon Development var stofnað sem hlutafélag í eigu írska ríkisins og var skapað verulegt sjálfstæði og svigrúm til verkefna sinna. Búin var til aðlaðandi og ívilnandi pakkalausn og Shannon-flugvallarsvæðið selt sem ákjósanleg staðsetning fyrir alþjóðaviðskipti og útflutningsiðnað. Byggt var m.a. á forskoti og sterkri stöðu Shannon-flugvallar í tollfrjálsri fríverslun og hugtakið útvíkkað þannig að það næði yfir framleiðslustarfsemi á afmörkuðu svæði. Þannig varð fyrsta fríðnaðarsvæði heimsins til við Shannon-flugvöll.

Á atvinnusvæðinu utan Shannon-flugvallar, var augum beint að margvíslegri efnahags- og atvinnuuppbyggingu. Árið 1968 var Shannon Development falin umsjón með iðnþróun og utanaðkomandi fjárfestingum á öllu Shannon-atvinnusvæðinu, sem náði þá yfir sýslurnar tvær sem liggja að Shannon River firðinum, þ.e. Clare og Limerick, auk North-Tipperary sýslu.

Árið 1978 var svo hrint af stokkunum sérstakri áætlun til að styrkja og þróa iðnaðarstarfsemi, sem bygðist á staðbundnum hráefnum og venjum. Öll atvinnustarfsemin var í reynd kortlögð og leitast við að meta hvers konar atvinnustarfsemi þyrfti aðstoðar við og hefði jafnframt góða vaxtarmöguleika. Í hverju tilfelli var lögð áhersla á samvinnu og samstarf hlutaðeigandi aðila til að ná settum markmiðum í hverri starfsgrein.

Starfssvæði Shannon Development hefur síðan verið stækkað tvisvar. Árið 1980 bættist South Offaly-sýsla við og árið 1989 North Kerry-sýsla. Atvinnuáttakssvæðið nær nú yfir 10.000 km² með um 400.000 íbúa. Til samanburðar er allt Írland um 70.000 km² að stærð og íbúafjöldi rúmlega 3,5 milljónir, þar af býr um 1 milljón í höfuðborginni Dublin.²⁴

Árið 1990 var Shannon Development falið að auka flugþjónustustarfsemi á Shannon-flugvelli, sem leiddi til opunar Shannon-fluggarðsins (Shannon World Aviation Park) ári seinna, 1991.

Starfsemi Shannon Development hefur markað frumherjaspor að mörgu leyti, hvort heldur í írsku eða fjölþjóðlegu tilliti. Sem dæmi má nefna:

- Opnun tæknigarðsins (National Technological Park) í Plassey, austan við Limerick. Tæknigarðurinn var reistur í tengslum við University of Limerick, stærsta tækniháskóla Írlands, og er ætlað að tengja saman menntun annars vegar og

²⁴ Davíð Sch. Thorsteinsson, ræðismaður Írlands.

rannsóknir og þróunarstarf hins vegar fyrir hátækniidnaðinn á svæðinu. Innan tæknigarðsins er jafnframt Eurotechnopole Centre, sérstakt þróunarsetur fyrir lítil og meðal-stór japönsk fyrirtæki. Stjórn tæknigarðsins er í höndum dótturfélags Shannon Development.

- Frísvæðið (Shannon Free Zone) við flugvöllinn er aðsetur margra fyrirtækja í fjölbreytilegum iðnaði og þjónustu. Þar hefur myndast nýr byggðakjarni, Shannon Town, með um 9.000 íbúa.
- Fluggarðurinn (Shannon World Aviation Park) var stofnsettur 1991 til að auka margvíslega flugþjónustu við Shannon-flugvöllinn.
- Matvælamistöð (Food Centre) var opnuð til að auka verðmætasköpun í matvælagerð sem byggir á staðbundnum hráefnum.
- Margvíslegur stuðningur er til staðar fyrir staðbundinn iðnað ("indigenous industry"). Sem dæmi má nefna Innovation Centre, sem hefur fóstorað og þróað margar frumhugmyndir og síðan útungað fyrirtækjum sem byggja á þeim, með margvíslegri aðstoð. (Sbr. Marel, sem "fæddist" innan Raunvísindastofnunar Háskólans). Á vegum þessarar stofnunar hefur verið starfrækt sérstakt "frumkvöðlaátak" ("Entrepreneuership Programme") til að efla heimaiðnað.
- Shannon-flugvöllur, sem áður var þungamiðjan í atvinnuátaksverkefninu, gegnir enn mikilvægu hlutverki í alþjóðaflugi Íra sem tengiflugvöllur V-Írlands við fjölda borga í Evrópu og N-Ameríku. Um hann fara nú 1,5 milljón farþega á ári. Hann er einnig mikilvæg viðhalds- og flugþjálfunarstöð.
- Ferðamannaþjónusta er orðin mikilvæg starfsgrein, ekki síst með tilkomu leiguflugferða til svæðisins og uppbyggingar á ýmis konar nýjungum og aðstöðu til að auka aðdráttarafl svæðisins.
- Sérþekking og reynsla Íra af atvinnu- og byggðapróun á svæðinu er orðin útflutningsvara einkum til þróunarríkja heims.

Shannon Development Company sinnir í dag margvíslegum verkefnum og er nú samræmingaraðili á svæðinu og ábyrgt fyrir:

- Flugumferðaraukningu um Shannon-flugvöll.
- Shannon frísvæðinu (Shannon Free Zone), bæði iðnaðar- og þjónustustarfsemi.

- Staðbundnum iðnaði á Shannon-atvinnuáttakssvæðinu (Shannon Region).
- Stjórnun og þróun tæknigarðsins í Plassey og kynningu á Eurotechnopole Centre gagnvart japönskum fyrirtækjum.
- Ferðamannastraumi til Shannon-svæðisins.
- Fluggarðinum (Shannon World Aviation Park) með margvíslegri flugþjónustu- og flugiðnaðarstarfsemi.
- Byggðaðþróun í strjálbýlli héruðum svæðisins.
- Kynningu á Shannon-svæðinu í samstarfi við aðrar stofnanir sem alþjóðlegs ferðamannasvæðis og staðsetningar fyrir atvinnustarfsemi.
- Margvíslegri ráðgjafarþjónustu í nánum tengslum við IDI (International Development Ireland).
- Hlutafjárþátttöku í fyrirtækjum í framleiðslu og ferðaþjónustu.
- Stjórnun á einstökum ferðaþjónustufyrirtækjum.

Shannon Development leggur áherslu á að kynning á Shannon-flugvöllinum sé drifkrafturinn og beitan í allri atvinnuuppbyggingu annarri. Þróun í flugumferð um völinn skipti sköpum um atvinnuþróun á svæðinu og hafi þegar sett mark sitt á vöxt og viðgang í hvers kyns iðnaði og ferðaþjónustu. Shannon Development hvetur áætlunarflugfélög og leiguflugfélög til viðkomu á flugvöllinum og rennir frekari stöðum undir slíkar viðkomur með margvíslegum markaðsstyrkjum til flugrekenda og ferðaskrifstofa. Í þessu samhengi einnig var fluggarðurinn settur á fót, en þá er byggt á víðtækri þekkingu og annarri stuðningsstarfsemi, sem er til staðar á svæðinu.

Shannon Development hefur einnig lagt áherslu á að laða að nútíma hátækniíðnað á rafmagnssviði, rafeindasviði og í öðrum sambærilegum iðngreinum. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að efla heimaiðnað og hvetja til iðnaðar, sem byggir á staðbundnum hráefnum og mannauði. Þannig hefur stofnunin hrint af stað átaki til að auka verðmætasköpun í staðbundnum matvælaíðnaði og heimilisiðnaði og jafnframt komið á tengslum milli staðbundinna framleiðenda og stórra iðnfyrirtækja og kaupenda á hráefnum.

Stofnunin fjárfestir í sumum tilfellum beint í fyrirtækjum og hefur m.a. sett á fót sérstaka áhættufjármagnsstarfsemi (venture capital unit) til að velja álitlega fjárfestingarkosti. Öllum fjárfestingum er ætlað að skila viðunandi ávöxtun, þó svo að atvinnusköpun sé meginmarkmið stofnunarinnar. Fyrirtækið á nú eignarhlutdeild í 43 fyrirtækjum með alls yfir 2.000 starfsmönnum, og nemur hlutafjäreignin alls um IR£14,2 milljónum (um 1,5 milljarðar íslenskra króna).

3.3 Frísvæðið við Shannon-flugvöll.²⁵

Á frísvæðinu við Shannon-flugvöll eru nú starfandi um 110 fjölþjóðleg fyrirtæki með um 5.500 manns í vinnu í margvíslegum starfsgreinum.

Í kynningarefni um Shannon-frísvæðið er lögð áhersla á eftirtalin atriði auk þeirra sem snerta tollamál, skattamál og beina fjárhagsstyrki (sjá síðar):

Innri bygging ("Infrastructure"):

- Nálægð við Shannon-flugvöll, hlið Írlands að Atlantshafsflugi.
- Tenging við flug-, skipa-, járnbrauta- og vegakerfi Evrópu. Skjótar tengingar við Ameríku og Asíu.
- Aðgangur að lóðum og húsnæði á frísvæðinu á mjög hagstæðu leigu- eða kaupverði.
- Gnægt framboð af vatni og affallsvatn er hreinsað á svæðinu - dregur úr fjárfestingu fyrirtækja. Afkastageta beggja kerfanna er tvöfalt meiri en núverandi notkun.
- Nálægð við tæknigarðinn í Plassey, þar sem 70 rannsóknardeildir háskóla, ríkis og einkafyrirtækja hafa aðsetur.
- Fluggarðurinn á Shannon er aðalstaðsetning fyrir starfsemi tengda flugþjónustu og -iðnaði.
- Áreiðanlegt fjarskipta- og síma-/tölvusamskiptakerfi.

Vinnuafli.

- Vel menntað og hæft vinnuafli til staðar á svæðinu.
- Enskumælandi vinnuafli.
- Samkeppnishæfur launakostnaður.
- Háskólinn í Limerick er nú miðdepill hvers kyns menntunar tengdri flugi, tækni og annarri starfsemi í héraðinu.

Stuðningsstarfsemi.

- Margvíslegur stuðningur við stofnun og áframhaldandi starfsemi er veittur af Shannon Development.
- Víðtækt þjónustunet flutningsmiðlara til staðar auk næturflutningsþjónustu ("overnight delivery services").
- Vel þróað net mögulegra samstarfsfyrirtækja á sviði framleiðslu og þjónustu.
- Starfsþjálfunarstofnanir á vegum ríkisins starfræktar á frísvæðinu.

²⁵ Shannon Ireland - The World's First Duty Free Zone. Shannon Development.

Ytri þættir umhverfisins.

- Óspjallað sveitaumhverfi.
- Möguleikar til menntunar, menningar, íþrótt- og tómstundaiðkana á öllu Shannon-svæðinu.
- Stöðugleiki í stjórnámálum, peninga- og efnahagsmálum.

3.4 Tollameðferð á Shannon-frísvæðinu.²⁶

Í vaxandi mæli hefur Shannon Development lagt áherslu á Shannon-frísvæðið sem ákjósanlegan vettvang fyrir dreifingu á vörum. Í tollalegu tilliti leggja þeir megin áherslu á eftirtalin atriði:

- Tollfrjáls aðgangur fyrir vörur inn á svæðið.
Fyrirtækjum á Shannon-frísvæðinu, sem eru þátttakendur í innflutnings-skráningarkerfi yfirvalda, "customs inwards processing system", er heimilaður tollfrjáls innflutningur á vörum frá ríkjum utan ESB til geymslu eða frekari vinnslu. Tollur er fyrst greiddur þegar varan yfirgefur frísvæðið til dreifingar á ESB- eða EES svæðinu.
- Engir tollar eru lagðir á vörur sem fluttar eru frá Shannon-frísvæðinu til landa utan ESB.
- Enginn virðisaukaskattur er lagður á þjónustu, s.s. umpökkun, á Shannon-frísvæðinu.
- Engin tímamörk eru á tollafgreiðslu vara/aðfanga á Shannon-frísvæðinu.
Í þessu felst að ESB-tollar falla fyrst á þegar vörur yfirgefa Shannon-frísvæðið til endurútflutnings til ESB-landa, sem getur verið 6, 8 eða 12 mánuðum eftir að varan kom fyrst til Shannon-frísvæðisins. Engin tímatakörk eru á því hversu lengi hægt er að geyma vörur ótollafgreiddar innan svæðisins.
- Valkvætt tollverð, kostnaðarverð eða útflutningsverð.
Innflytjendur geta valið um það hvort tollur er greiddur af útflutningsverðmæti (Shannon Selling Out Value) eða af kostnaðarverði (Shannon Landed Value) af vörum frá löndum utan ESB og ætlaðar eru til geymslu eingöngu. Undir vissum kringumstæðum er möguleiki á að greiða aðföng til fullvinnslu með vísan til verðmætis fullvinnsluafurðarinnar fremur en af kostnaðarverði hráefnisins.

²⁶ *Centralized Distribution Through Shannon Free Zone.* Shannon Development.

- Tollfrjáls flutningur í tollvörugeymslu (Bonded Warehouse).
Möguleiki er á að afgreiða vörur frá Shannon-frísvæðinu í tollvörugeymslu innan ESB eða til annars frísvæðis án þess að leggja út fyrir aðflutningsgjöldum.
- Ekki er krafist tryggingabréfa fyrir ótollafgreiddum vörum á frísvæðinu.
- Tollfrjáls geymsla utan ESB-innflutningskvóta.
Á vissum árstímum, þegar innflutningskvótar eru í gildi innan ESB, er heimilt að flytja slíkar vörur til tollfrjálsrar geymslu á Shannon-frísvæðinu þar til slíkum innflutningshöftum hefur verið aflétt.
- Tollaívilnanir til sumra landa.
Vörur sem framleiddar eru á Shannon-frísvæðinu, geta að uppfylltum skilyrðum um uppruna og fleira fallið undir tollfrelsi eða lægri tolla til nokkurra landa utan ESB samkvæmt tvíhliða ESB viðskiptasamningum, s.s. við Ísrael, Möltu, Kýpur og EFTA-ríki.
- Formsatriði í lágmarki.
Tollskjölum er haldið í algjöru lágmarki gagnvart dreifingarfyrirtækjum á Shannon-frísvæðinu. Fyrir vikið er meðhöndlun skjala skjótvirk og starfsemi tollþjónustu miðar að því að spara tíma og fyrirhöfn. Næturaafgreiðsla er möguleg ef á þarf að halda.
- Sveigjanleiki við öflun aðfanga.
Á Shannon-frísvæðinu hafa fyrirtæki algjört frelsi um öflun aðfanga. Frísvæðis-fyrirtæki sem eru þátttakendur í innflutningsskráningarkerfinu "Customs Inward Processing", hafa heimild til að flytja inn hvers kyns aðföng án sérstakra leyfa frá írskum tollyfirvöldum.

Margt af ofangreindum atriðum hafa verið tekin upp hérlendis með reglugerð frá 1991 um frísvæði (sbr. kafla 4).

3.5 Hvatar til atvinnuþróunar.

Til að efla atvinnuþróun og laða utanaðkomandi fyrirtæki að Shannon-svæðinu eru margvíslegar skattaívilnanir og fjárstyrkir í boði, auk þess sem lögð er áhersla á beina aðild landsins að ESB-mörkuðum og nálægð við þá.

3.6 Tekjuskattar.

Skattar á fyrirtæki eru almennt lágir í Írlandi. Á Írlandi öllu er tekjuskattur aðeins 10% af allri framleiðslustarfsemi til ársins 2005. Á Shannon-frísvæðinu eingöngu er auk þess heimilt að láta þessa reglu ná til ákveðinna verslunar- og þjónustufyrirtækja að uppfylltum sérstökum skilyrðum, þ.e. að starfsemin taki til viðgerða og viðhalds flugvéla, að starfsemin taki til viðskipta sem stuðla að nýtingu eða þróun flugvallarins, eða að starfsemin sé nátengd þessu tvennu eða iðnaðarframleiðslu. Ekki er þó heimilt að veita þessa ívilnun vegna smásöluverslunar, áætlunarflugs, þjónustu sem tengist farþegaþjónustu, hótélrekstrar, gjaldeyrissölu eða fragþjónustu, eldsneytis- og birgðasölu til flugvéla.²⁷

Fyrirtækjum sem njóta framangreindra skilyrða er einnig heimiluð sérstök flýtifyrning þannig að heimilt er að afskrifa á fjárfestinguna einu ári. Í mörgum þessara tilfella er þó boðið upp á leiguhúsnæði og/eða umfangsmikla fjárfestingarstyrki, sem dregur úr gildi flýtifyrningar.

Útgreiðsla á hagnaði úr fyrirtækjum á Shannon-frísvæðinu er ekki skattlögð (þ.e. withholding tax) og tvísköttunarsamningar eru í gildi við yfir 20 helstu viðskiptalönd Írlands.

Athyglisvert er að almennt virðast gilda sömu skattareglur á Shannon-frísvæðinu og í landinu almennt. Eini munurinn er sá að á Shannon-frísvæðinu nær 10% tekjuskattsreglan til nokkuð breiðara þjónustusviðs auk þess sem heimilt er að afskrifa fjárfestingar á skemmri tíma. Hins vegar gildir 10% tekjuskattsreglan um iðnfyrirtæki og viss þjónustufyrirtæki almennt í Írlandi. **Ekki er því um veruleg frávik að ræða frá almennum reglunni.** Er þetta í samræmi við þær meginreglur, sem gilda á evrópska efnahagssvæðinu.

Það er því misskilningur, sem haldið hefur verið fram héraendis, að um svæðið gildi þær sérstöku skattaívilnanir, sem m.a. réttlæti stórkostlegar skattaívilnanir og frávik frá almennri skattlagningu vegna frísvæðisstarfsemi á Suðurnesjum, t.d. allt að 0-10% tekjuskattshlutfall, flýtifyrningar, o.s.frv. Ekkert í atvinnuuppbyggingunni í Shannon eða í skattlagningu fyrirtækja á Shannon-frísvæðinu er fyrirmynd að verulegum frávikum frá almennri skattlagningu. Þvert á móti hefur skattlagningu verið almennt beitt á Írlandi til að styrkja atvinnurekstur og auka

²⁷ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 7-8.

fjölbreytni atvinnulífs úr einhæfri landbúnaðarfrumframleiðslu, hvort heldur á Shannon-svæðinu eða annars staðar á Írlandi.

3.7 Styrkir til fyrirtækja á Shannon-frísvæðinu.²⁸

Fyrirtækjum á Shannon-frísvæðinu standa til boða margvíslegir styrkir, sem veittir eru í gegnum Shannon Development. Þessir styrkir eru helstir á frísvæðinu:

(1) Atvinnustyrkir ("Employment Grants").

Veittir fyrir hvert nýtt starf sem skapað er og greiddur út í tvennu lagi, helmingur við stofnun starfsins og hinn helmingurinn ári seinna.

(2) Fjárfestingarstyrkir ("Capital Grants").

Veittir sem ákveðin hlutdeild af heildarfjárfestingu í varanlegum rekstrarfjármunum, s.s. lóðum, byggingum, vélum og tækjum.

(3) Starfsþjálfunarstyrkir ("Training Grants").

Veittir eru styrkir fyrir allt að 100% af samþykktum verkefnum. Þessir styrkir eru einnig veittir til stjórnunarþjálfunar af hvers kyns tagi. Styrkirnir eru veittir út á:

- kostnað við að senda starfsfólk utan til þjálfunar,
- launakostnað meðan á þjálfun stendur,
- ferðakostnað og
- kostnað við ráðningu ráðgjafa eða leiðbeinenda.

(4) Húsaleigustyrkir ("Rent Reduction Grants").

Veittir fyrirtækjum til lækkunar á húsaleigu um tiltekinn hundraðshluta tímabundið.

(5) Rannsókn- og þróunarstyrkir ("R/D Grants")

Nema allt að 50% af kostnaði samþykktra verkefna.

Auk beinna fjárhagsstyrkja býður Shannon Development fyrirtækjum á frísvæðinu afnot af sérhönnuðu húsnæði fyrir framleiðslu, vörugeymslu og -dreifingu og skrifstofur á hagkvæmu leiguverði. Þau fyrirtæki sem þess óska eiga einnig kost á lóðum fyrir nýbyggingar til kaups. Til staðar eru verktakafyrirtæki, sem sjá um nýbyggingar húsa.

²⁸ Shannon Free Zone - The Growth of International Services. Shannon Development.

3.8 Styrkir og stuðningur við heimaíðnað í Shannon-héraði.²⁹

Margvíslegir styrkir og aðrir stuðningsmöguleikar hafa verið í boði fyrir fyrirtæki á Shannon-atvinnuáttakssvæðinu í gegnum Shannon Development fyrirtækið. Þeir bera keim af frísvæðis-styrkjunum, en virðast þó vera fjölbreyttari og viðtækari. Helstu styrkir eru þessir:

Styrkir til hagkvæmnisathugana.

Þeim er ætlað að hvetja frumkvöðla að kanna viðskiptalega og tæknilega hagkvæmni tiltekinna viðfangsefna. Styrkirnir nema allt að 50% af kostnaði við samþykktar hagkvæmniskannanir, s.s. launakostnaði, ferðakostnaði, ráðgjafabjónustu og öðrum tengdum kostnaði, auk kostnaðar við tilraunaframleiðslu.

Atvinnustyrkir.

Þeir eru ætlaðir fyrirtækjum í viðleitni þeirra til að fjölga störfum. Þeir eru greiddir í tveimur áföngum, hinn fyrri við ráðningu í tiltekið nýtt starf og hinn seinni sex mánuðum síðar svo fremi að sami starfsmaður sé enn í starfi.

Fjárfestingarstyrkir.

Eru greiddir til samþykktara fyrirtækja til að mæta beinum fjárútlátum við:

- kaup á nýjum vélum og tækjabúnaði
- kaup á lóðum og lóðaframkvæmdir
- nýbyggingar og endurbætur á iðnaðarhúsnæði
- húsaleigu; greiddir eru húsaleigustyrkir í allt að 5 ár.

Styrkir til tækniöflunar, tæknilegs samstarfs og einkaleyfaöflunar.

Nema allt að 50% af kostnaði við öflun nýrrar framleiðslutækni, eða af kostnaði við öflun samstarfsaðila og/eða framleiðsluréttinda.

Styrkir til stjórnunarþjálfunar.

Eru veittir í þeim tilgangi að styrkja stjórnun og stjórnkerfi fyrirtækjanna og eru margvísleg námskeið og önnur úrræði í boði, sem beinast m.a. að:

- Upplýsingakerfum fyrirtækja.
- Gerð viðskiptaáætlana.
- Stefnumótandi áætlanagerð.
- Styrkingu stjórnendahópsins.

²⁹ *Incentive and Support Programmes for Indigenous Industries.* Shannon Development.

Rannsóknna- og þróunarstyrkir.

Slíkir styrkir eru veittir á móti beinum kostnaði fyrirtækja við annað hvort rannsóknir eða þróun nýrra vörutegunda og/eða framleiðsluferla, eða til að breyta/endurbæta núverandi vörutegundir og/eða framleiðsluferla.

"Lærimeistara"-styrkir.

Slíkir styrkir eru veittir í tengslum við sérstaka "lærimeistara"-áætlun (Mentor Programme) þar sem völdum fyrirtækjum standa til boða styrkir á móti kostnaði við að afla sér ráðgjafar og þjálfunar hjá reyndum viðskiptafyrirtækjum, sem gegna þá hlutverki "lærimeistarans" t.d. á sviði framkvæmdastjórnar, fjárhagsskipulagningar, framleiðsluáætlunar og -stjórnunar, markaðsmála, stjórnskipulags og stefnumótandi áætlanagerðar.

Önnur stuðningsúrræði til þessara fyrirtækja eru m.a.:

Ráðgjöf.

Shannon Development rekur svæðisskrifstofur í öllum sýslum Shannon-átakssvæðisins. Þar veita reyndir verkefnisráðgjafar fyrirtækjum viðtæka ráðgjöf í verkefnastofnun, stjórnun og þróunarstarfsemi. Styrkir og stuðningsáætlanir eru einnig til þess ætlaðar að aðstoða við þróun og útvíkkun á starfsemi fyrirtækjanna.

Fyrirtækjapróun.

Sérstök áætlun um fyrirtækjapróun (Corporate Development Program) er í gangi á vegum Shannon Development til að hjálpa fyrirtækjum, sem talin eru hafa einstaka vaxtarmöguleika. Áætlunin er í reynd afmarkað ferli, hannað fyrir hvert og eitt fyrirtæki, og fæðir af sér ítarlega viðskiptapróunaráætlun með sérstakri áherslu á útflutningsmöguleika. Innifalið í áætluninni er m.a.:

- ráðgjöf Shannon Development til stjórnenda viðkomandi fyrirtækis
- námskeið með stjórnendum fyrirtækisins þar sem rædd eru sérstök atriði, sem komið hafa upp í ráðgjöfinni, og framtíðarstefna fyrirtækisins mörkuð
- eftirlit, framkvæmd og endurmat.

Viðskiptaþjónusta.

Shannon Development rekur margvíslega sameiginlega þjónustukjarna fyrir smærri fyrirtæki, einkum skrifstofuþjónustu og aðstöðu af ýmsu tagi, í tengslum við eigin svæðisskrifstofur.

Rekstraraðstaða.

Shannon Development býður þeim fyrirtækjum sem á þurfa að stækka við sig viðbótarhúsnæði, allt frá millistórum einingum á sérstökum starfssvæðum (Enterprise Centres) sem það rekur, til stærra verksmiðjuhúsnæðis í iðngörðum eða í eigu þess. Byggingar þessar standa fyrirtækjunum opnum til leigu á hagstæðum kjörum, þannig að fyrirtækin þurfa ekki að binda fjármagn í húsnæði. Kaup fyrirtækjanna á þessum eignum eru þó einnig möguleg.

Limerick Food Centre.

Matvælamíðstöðin er opin þeim fyrirtækjum á Shannon-atvinnusvæðinu, sem stunda matvælaiðnað og aðstoðar þau við að mæta kröfum á heima- og útflutningsmörkuðum og við að afla leyfa til útflutnings til ESB-landa og til USA.

Átaksverkefni í tengslum við náttúrulegar auðlindir og lífrænan landbúnað.

Hópur starfsmanna Shannon Development við Limerick matvælamíðstöðina, vinnur að þróun, kynningu og framkvæmdir á sérstöku náttúruauðlindaverkefni og verkefni tengdu lífrænum landbúnaði.

Náttúruauðlindaverkefnið snýst m.a. um náttúrusteina, blómarækt, skógrækt, vatnsiðnað, o.fl.

Verkefni við lífrænan landbúnað beinist m.a. að ræktun lífræns grænmetis, framleiðslu á lífrænni mjólk, lífrænt ræktuðu lamba- og nautakjöti, og lífrænni kornuppskeru.

Viðartækni miðstöð (Wood Technology Centre).

Samstarfsstofnun Shannon Development og University of Limerick og er staðsett í Tæknigarðinum að Plassey við Limerick. Viðfangsefni stofnunarinnar er tækniþróun í húsgagnaiðnaði á Shannon-atvinnusvæðinu. Stofnunin býður upp á aðstoð við:

- vöruþróun og tilraunaframleiðslu á nýjum vörum
- þróun á framleiðslutækni
- aðgangi að upplýsingabanka
- CAD/CAM tölvuteiknibúnaði
- rannsóknir á nýjum vörum, hráefnum og tækni
- rannsóknir og þróun á írsk-ræktuðum viðartegundum
- vöruþrófanir eftir írskum og alþjóðlegum stöðlum
- starfsþjálfun varðandi viðskiptaþróun, tækni, hönnun og efni.

Starfsgreinaáætlanir (Sectoral Development Programme).

Miða að því að aðstoða einstakar starfsgreinar til þróunar og framfara, t.d. við greiningu á markaðstækifærum, -hindrunum og -ógnunum o.s.frv. Shannon

Development aðstoðar einstök fyrirtæki við að styrkja stjórnunarþætti sína og þróa nýja markaði. Slíkar áætlanir eru þegar í framkvæmd fyrir:

- tækni- og rafeindastarfsemi
- fataiðnað
- matvæla- og drykkjarvöruiðnað
- náttúruauðlindir
- trésmíða- og húsgagnaiðnað.

Euro-upplýsingamiðstöð.

Á skrifstofu Shannon Development í Granary í Limerick er starfrækt sérstök upplýsingamiðstöð um Evrópumál, einkum þau sem lúta að atvinnurekstri s.s. um starfsemi og ákvarðanir ESB. Hlutverk skrifstofunnar er að vera:

- miðdepill allra ESB-mála,
- tengiliður við ESB upplýsinga- og gagnabanka
- aðgangur að öllum upplýsingum um stefnumörkun, reglugerðir, áætlanir og ákvarðanir ESB, einkum varðandi málefni iðnaðarins.

3.9 Hvað kosta þessir styrkir og hverju skila þeir?

Í ársreikningi Shannon Development fyrir árið 1993 kemur fram að heildartekjur fyrirtækisins á árunum 1992 og 1993, bæði tekjur af eigin starfsemi sem og styrkir frá stjórnvöldum og sjóðum Evrópusambandsins koma fram í töflu 1.

Athyglisvert er að styrkir aukast hér um nær þriðjung milli ára. Í íslenskum krónum talið nema þeir yfir 4 milljörðum króna á ári. Þá er einnig athyglisvert að eigin rekstrartekjur fyrirtækisins standa í stað og nema aðeins um 27% af heildartekjum fyrirtækisins. Ekki liggur fyrir skipting tekna eftir Shannon-frísvæði og Shannon-atvinnusvæði.

Tafla 1

Tekjur Shannon Development Company

| Tekjur | IR£'000 | 1993 | 1992 |
|--|--------------------|---------------|---------------|
| Tekjur af eigin starfsemi, s.s. húsaleiga, seld þjónusta o.fl..... | | 15.324 | 15.724 |
| Fengnir styrkir frá IDA, ESB o.fl..... | | 40.398 | 31.987 |
| | Tekjur alls | 55.722 | 47.711 |

Heimild: Shannon Development Annual Report 1993.

Þessar upplýsingar er einnig athyglisverðar í ljósi þess að heildareignir Shannon Development námu í árslok 1993 um IR£ 130 milljónum (um 13,5 milljörðum króna), en sérstaka athygli vekur að skuldir stofnunarinnar nema aðeins um IR£ 15 milljónir (um 1,6 milljarðar króna), en mismunurinn er að mestu innborgað hlutafé frá írsku ríkinu. Eignir Shannon Development eru að langmestu leyti í iðnaðarhúsnæði, um IR£ 89 milljónir (um 9,3 milljarðar) auk hlutafjareignar um IR£ 14,2 millj. (um 1,5 milljarðar íslenskra króna), og í fjárfestingum tengdum Shannon Town og uppbyggingu ferðamannaþjónustu.³⁰

Í sömu ársskýrslu koma einnig fram eftirfarandi upplýsingar um starfsemina 1993:

- Fyrirtæki á Shannon-frísvæðinu og á Shannon-atvinnusvæðinu og nutu stuðnings Shannon Development, sköpuðu 1.449 ný störf.
- Írskum fyrirtækjum á svæðinu gekk mjög vel ("performed particularly well") á árinu 1993, sköpuðu yfir 1.000 ný störf, sem er hrein aukning um liðlega 100 störf (?!?)
- Fimm nýrra fjárfestingarverkefna tókst að afla fyrir Shannon-frísvæðið, sem munu geta skapað allt að 300 ný störf í fyllingu tímans.
- Fjögur ný fjárfestingarverkefni tókst að skapa við tæknigarðinn í Plassey og geta þau skapað allt að 1.350 ný störf í fyllingu tímans.
- Shannon Development tókst að tryggja sér IR£ 16 millj. styrkja til uppbyggingar ferðaþjónustu á svæðinu frá ESB (EU Structural Fund Operational Programme for Tourism), sem koma til greiðslu á næstu árum.

Tafla 2

SHANNON - kostnaður við hvert starf

skapað og varðveitt - í IR£'000

Eftir átaksverkefnum:

| | | |
|-------------------------|-----|---------------|
| Heimaiðnaður..... | IR£ | 11.462 |
| Shannon-frísvæðið | - | 16.776 |
| Meðaltal | - | 13.150 |

Eftir atvinnugreinum:

| | | |
|---------------------------------------|-----|--------|
| Rafeinda- og hátækniíðnaður..... | IR£ | 18.806 |
| Matvæla- og drykkjarvöruiðnaður | - | 11.477 |
| Þjónusta..... | - | 5.344 |
| Aðrar starfsgreinar..... | - | 9.913 |

Heimild: Shannon Development Annual Report 1993.

³⁰ Shannon Development Annual Report 1993.

Aðrar athyglisverðar upplýsingar er að finna í ársskýrslunni 1993 um kostnað við hvert starf, sem skapað er eða varðveitt. Í töflu 2 hér að framan er þessi kostnaður greindur.

Kostnaður við hvert starf skapað og varðveitt á árunum 1987-1993 er reiknaður út skv. aðferðafræði Atvinnumálaráðuneytis Írlands, og fundinn út með því að deila nýjum og varðveittum störfum á árunum 1987-1993 upp í heildarstyrkveitingar á árunum 1986-1992 á föstu verðlagi ársins 1993. Kostnaðurinn er þannig breytilegt meðaltal 7 ára.

Það er athyglisvert að kostnaður við hvert starf skapað og varðveitt á frísvæðinu er 46% hærri en við heimaíðnaðinn!

Það er einnig athyglisvert að kostnaður við hvert starf skapað í rafeinda- og hátækniíðnaði er 64% hærri en í matvæla- og drykkjarvöruiðnaði, og um 250% hærri en í þjónustugreinum, þrátt fyrir að verulegur stuðningsiðnaður og þróunar- og menntunaraðstaða sé fyrir hendi. Lægsti kostnaður er við atvinnusköpun í þjónustu, sem í þessu tilfalli verður að telja að mestum hluta í ferðaþjónustu og þjónustu tengdri flugstarfsemi. Ef til vill ættu þessar staðreyndir að opna augu áhugamanna hérlendis fyrir því hvert eðlilegt sé að beina fjármagni til atvinnusköpunar og hvað beri að varast.

Tafla 3

SHANNON - frísvæðið

fjöldi starfsmanna

| | | |
|------------------------------|--------------|-------------|
| Iðnaður | 3.353 | 61% |
| Þjónusta..... | 2.139 | 39% |
| Alls | 5.492 | 100% |
| <u>Eftir þjóðerni:</u> | | |
| Írar | 1.428 | 26% |
| Frá ESB löndum öðrum | 1.208 | 22% |
| Frá öðrum Evrópulöndum | 143 | 3% |
| Frá USA og Kanada..... | 2.095 | 38% |
| Frá öðrum löndum..... | 618 | 11% |
| Alls | 5.492 | 100% |

Heimild: Shannon Development Annual Report 1993.

Eins og áður hefur komið fram námu heildarstyrkir árið 1993 um IR£ 40 milljónum og höfðu þá hækkað um nær þriðjung frá árinu áður. Eftir sem áður verður ekki séð að störfum á árinu hafi fjölgað nema um 1.447. Kostnaður við hvert starf skapað er því um IR£ 27 þús. Verður að telja þetta vísbendingu um að kostnaður við skapað starf fari verulega hækkandi m.v. 7 ára meðaltal!

Þegar litið er til starfsmannafjölda á Shannon-frísvæðinu og hvernig hann skiptist eftir þjóðernum, er athyglisvert að aðeins fjórða hvert starf á Shannon-frísvæðinu fellur Írum í skaut. Flest störf ganga til Bandaríkja- og Kanadamanna, um 38%. Þetta kemur nánar fram í töflu 3, hér að framan, um starfsmannafjölda á Shannon-frísvæðinu.

Því má draga þá ályktun að frísvæðið sé varla sú atvinnusköpun fyrir innfædda, sem ætla mætti.

3.10 Erfiðleikar blasa við Shannon.

Í ársskýrslu Shannon Development er lýst áhyggjum yfir framtíðinni. Að mati forsvarsmanna fyrirtækisins er nauðsynlegt að skapa og varðveita yfir 15.000 störf nettó fyrir aldamót, ef takast á að helminga hið mikla atvinnuleysi sem ríkjandi er á Shannon-svæðinu. Það samsvarar því að þrefalda þurfi starfsmannafjölda Shannon-frísvæðisins, þó svo að allt héraðið sé búið að vera í samfelldri uppbyggingu í 35 ár!! Til samanburðar má geta þess að 8.000 ný störf hafa verið sköpuð í Shannon-héraðinu á undanförunum 5 árum, þ.e. 1988-1992.³¹ Þannig að greinilegt er að verulega virðist þurfa að herða róðurinn. Ekki er vitað hvað atvinnuleysi er hátt í héraðinu, en atvinnuleysi á Írlandi er um 17-19%, sem er með því mesta í OECD-löndum.³²

Jafnframt er vitað, að flugumferð um Shannon-flugvöll hefur verið nokkru leyti þvinguð. Í loftferðasamningi Írlands og Bandaríkjanna frá sjöunda áratugnum var allt til miðs árs 1994 ákvæði sem gerði öllum farþegaflugvélum á leið yfir N-Atlantshafið til Írlands að hafa viðkomu á Shannon-flugvelli. Þetta fyrirkomulagi stóð Aer Lingus fyrir þrifum bæði í markaðsstarfi og við fjármögnun á endurnýjun flugflotans. Aftur á móti var verulegur þrýstingur heimamanna að viðhalda þessu ákvæði.³³ Niðurstaðan var sú að 50% af flugi Aer Lingus yfir N-Atlantshafið fer um Shannon.³⁴ Í kjölfarið fækkaði farþegum um Shannon-flugvöll árið 1994 úr 1.709 þús. í 1.534 þús.

³¹ *Leading the way in regional development.* Shannon Development,

³² *Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands - Alþjóðlegur samanburður.* Aflvaki Reykjavíkur hf., des. 1994, bls. 394.

³³ "Hart deilt um hlutverk Shannon-flugvallar." Morgunblaðið, 30. janúar 1992.

³⁴ David O'Mahoney, traffic analyst, Aer Rianta, Shannon-Airport.

Aðaláhersla Shannon Development Company að undanförmu hefur því verið að auka ferðamannastraum til svæðisins. Öll rök hniga til þess, því að svæðið er talið hafa margvíslegt aðdráttarafl fyrir ferðamenn, þó svo að frekar þurfi að kosta þar til. Kostnaður við atvinnusköpun í ferðaþjónustu er mun lægri en við aðra starfsemi. Þá hefur ESB samþykkt að veita svæðinu verulega styrki til uppbyggingar ferðaþjónustu.

3.11 Skiptir flugvöllurinn eins miklu máli og af er látið?

Þegar betur er að gáð er flugfrakt um Shannon-flugvöll mjög lítil sbr. töflu 4:

Tafla 4.

Flugfrakt um Shannon-flugvöll.

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Flugfrakt, tonn | 20.896 | 22.870 | 17.342 | 18.018 | 26.315 | 29.314 |
| þar af um LHR*) | - | - | - | - | 6.144 | 7.008 |
| Frakt um Shannon... | 20.896 | 22.870 | 17.342 | 18.018 | 20.171 | 22.306 |

*) London Heathrow flugvöllur

Heimildir: Shannon Development Annual Report 1993.
David O'Mahoney, traffic analyst Aer Rianta, Shannon Airport.

Til samanburðar skal þess getið að fraktflug um Keflavíkurflugvöll var um 13.500 tonn árið 1993 og heildarflutningsmagn Flugleiða hf. í fraktflugi á árinu 1994 var um 14.000 tonn. Ef þetta er skoðað í samhengi við íbúafjölda svæðanna er flutningsmagn um Keflavíkurflugvöll álíka mikið og um Shannon-flugvöll!

Ekki liggja fyrir staðfestar upplýsingar um frakflutninga með öðrum leiðum frá Shannon. Samkvæmt upplýsingum Flugleiða hf. og flugvallarstjórans á Keflavíkurflugvelli eru frakflutningar um Shannon-flugvöll minni en flutningar með vöruflutningabílum og lestum. Stærstum hluta af framleiðslu fyrirtækjanna er skipað um borð í járnbrautarvagna eða vöruflutningabifreiðar og flutt til austurstrandar Írlands, þaðan yfir sundið á "heimamarkaðinn" Bretland.

Drjúgur hluti af útflutningsframleiðslunni fer þaðan með járnbrautarlestum eða vöruflutningabifreiðum til safnstöðva fraktflugrekenda á London Heathrow flugvelli, vegna umfangsmikilla flugtenginga þaðan vítt og breitt um heiminn.

Þess vegna er eðlilegt að álykta, að tenging Shannon-svæðisins við vega- og járnbrautakerfi Evrópu og nábýlið við stóran heimamarkað (Bretland) og einn stærsta flugvöll heims, London Heathrow, sé mun meira aðrættarafl fyrir erlenda fjárfestingu á svæðið heldur en Shannon-flugvöllurinn sem slíkur. Flugvöllurinn kemur hins vegar að notum við atvinnusköpun í þjónustu hvers konar, s.s. flugvélþjónustu, ferðaþjónustu, o.s.frv.

4. Frísvæði og tollþjónusta á Íslandi.

4.1 Tollvöruheymislan hf. í Reykjavík.

Frá árinu 1964 hefur Tollvöruheymislan hf. í Reykjavík rekið tollvöruheymislu ("Bonded Warehouse") sem segja má að sé fyrsti vísir að frísvæði á Íslandi. Þar hefur verið heimilt að geyma vörur án þess að þær væru tollafgreiddar að uppfylltum skilyrðum og innan þess ramma sem starfsreglur hafa kveðið á um.

Tollvöruheymisla hér á landi breytti miklu fyrir innflutningsverslun landsins. Háir tollar voru ríkjandi á flestum innflutningsvörum, allt upp í 400%.³⁵ Með tilkomu tollvöruheymislu þurfti innflytjandi ekki að tollafgreiða vörusendingar þegar þær komu til landsins, og þannig leggja út fyrir háum aðflutningsgjöldum, heldur gat geymt sendinguna þar til hentaði að tollafgreiða hana. Þá gat hann tollafgreitt sendinguna í eins mörgum hlutaafgreiðslum og hann kaus og þurfti þá aðeins að greiða aðflutningsgjöld af þeim hluta sem hann leysti út hverju sinni.

Þegar kom fram á seinni hluta 9. áratugarins hafði sú þróun orðið að aðflutningsgjöld voru orðin hverfandi, einkum eftir tollabreytingarnar 1987. Flestar innflutningsvörur eru nú án aðflutningsgjalda nema landbúnaðarvörur, bifreiðar, bensín, áfengi, tóbak o.fl. Þá eru nokkrir vöruflokkar sem bera vörugjald í tolli sem og af innlendri framleiðslu, s.s. sælgæti, snyrtivörur, hljómtæki o.fl.³⁶

Stjórnendur Tollvöruheymislunnar hf. brugðust við þessari þróun með því að útvíkka þjónustusvið fyrirtækisins. Með víðtæku samstarfi við fyrirtæki og stofnanir sem þjóna innflytjendum, s.s. Landsbanka Íslands, tollendurskoðun, tollgæslu, Flugleiðir flugfrakt, Cargolux flugfrakt, Zimsen flutningsmiðlun og Vörudreifingarmiðstöð TVG býður fyrirtækið nú fjölbreytta og víðtæka þjónustu við innflytjendur.³⁷ Vörudreifingarmiðstöð TVG þjónar nú 70 stöðum vítt og breitt um landið. Þá má nefna "skrifstofuhótel", sem Tollvöruheymislan tók í notkun, en þar leigja fyrirtæki skrifstofur og nýta sér um leið alla þjónustu sem í boði er á svæðinu.

4.2 Reglugerð um frísvæði.

Í nóvember 1991 gaf Fjármálaráðuneytið út "reglugerð um frísvæði".³⁸ Frísvæði er þar skilgreint sem afmarkað svæði þar sem heimilt er að geyma vörur og vinna að þeim,

³⁵ Heildarlausn við Héðinsgötu. Morgunblaðið 19. mars 1995.

³⁶ Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri í Fjármálaráðuneytinu.

³⁷ Heildarlausn við Héðinsgötu. Morgunblaðið 19. mars 1995.

³⁸ Reglugerð um frísvæði, nr. 527, 14. nóvember 1991.

t.d. umpökkun, sem og að geyma umflutningsvörur, skipta upp sendingum til útflutnings og þess háttar. Með tilkomu reglugerðarinnar gátu t.d. innlendir umboðsmenn orðið umboðsmenn fyrir önnur lönd og vörulager verið skráður á nafn erlends aðila og geymdur á hans kostnað. Reglugerðin gaf auk þess möguleika á umhleðslu vara til áframhaldandi sölu, m.a. frá Bandaríkjunum til Evrópu.³⁹

Haft er eftir Steingrími Ara Arasyni, aðstoðarmanni fjármálaráðherra⁴⁰, að með reglugerðinni standi vonir til þess að staða innflytjenda gagnvart erlendum framleiðendum styrkist, þar sem framleiðandi beri lengur ábyrgð á vörunni, en tollalega séð teljist varan ekki komin til landsins fyrr en eftir afgreiðslu úr Tollvörugeymslunni. Með þessu flytji erlendi aðilinn í raun vöruna til landsins og því geti aðstaða innflytjenda orðið betri auk þess sem þetta auðveldaði endurútflutning vörunnar.

Það sem mestu máli skipti voru þó eftirtalin atriði:⁴¹

- a) Heimilt var að afgreiða til fleiri aðila af einum og sama lagernum.
- b) Geymslutími var heimilaður ótakmarkaður í stað 3 ára áður.
- c) Sendingar fengu nú tollmeðferð þegar þær fóru inn í landið, en ekki þegar þær komu inn í tollvörugeymslu.
- d) Farið var að beita slembiúrtökum við tollefirlit.

Í janúar 1992, á 30 ára afmæli Tollvörugeymslunnar hf. í Reykjavík, veitti fjármálaráðherra fyrirtækinu leyfi til að starfrækja frísvæði skv. hinni nýju reglugerð og var það leyfi fyrsta sinnar tegundar hérlendis. Það breytti nokkru fyrir þróun fyrirtækisins. Í kjölfarið hefur fyrirtækið sérhæft sig í að meðhöndla afgreiðslur smærri eininga, t.d. sérpantað áfengi fyrir veitingahús og einstaklinga, einnig póstverslanir.⁴²

Tollvörugeymslan hf. er skráð almenningshlutafélag og hefur byggt upp starfsemi sína og aðstöðu fyrir eigin fé og án styrkja eða skattaívilnana frá hinu opinbera.

4.3 Þörf á breytingum á reglugerð.

Af 30 ára reynslu í rekstri tollvörugeymslu og að fenginni reynslu af tilraunastarfsemi með frísvæði, telja forráðamenn Tollvörugeymslunnar hf. brýnt að gerðar verði nauðsynlegar lagfæringar á reglugerðinni um frísvæði frá 1991. Þessar eru þær helstar⁴³

³⁹ *Frísvæði starfrækt í Tollvörugeymslunni.* Morgunblaðið 1. febrúar 1992.

⁴⁰ *Frísvæði starfrækt í Tollvörugeymslunni.* Morgunblaðið 1. febrúar 1992.

⁴¹ Helgi K. Hjálmsón og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugeymslunnar hf.

⁴² *Heildarlausn við Héðinsgötu.* Morgunblaðið 19. mars 1995.

⁴³ Minnisblað frá Tollvörugeymslunni hf. í framhaldi af fundi fjármálaráðuneytis, ríkistollstjóra og Tollvörugeymslu 2. júní 1993 um lagfæringu á reglugerð um frísvæði.

(- vakin er athygli á því að öll þessi atriði lúta að tollaframkvæmd og hafa ekkert með skattaívilnanir eða styrki að gera -):

1) að frísvæði sé skoðað sem útlönd í tollalegu tilliti.

Nauðsynlegt sé að kveða upp úr með það til að koma í veg fyrir mistúlkanir, sem þegar hafi átt sér stað. Þar með yrði flutningur innlendrar vöru á svæðið talinn vera útflutningur svo dæmi sé tekið.

2) að einnig sé heimilt að geyma á frísvæði aðrar vörur en ótollafgreiddar.

Bent er á að með því geti frísvæðishafi komið við hagkvæmni og hagræðingu í rekstri. Þar sem öflugt tölvukerfi haldi utan um birgðir sé auðvelt að koma eftirliti við, auk þess sem frísvæðishafi beri ábyrgð á að vörur séu tollafgreiddar.

3) að rekstur frísvæðis skuli vera á ábyrgð og undir eftirliti leyfishafa.

en þurfi ekki að vera "afmarkað og undir lás leyfishafa" eins og segir í núverandi reglugerð. Bent er á að leyfishafi eigi að njóta trausts í samræmi við ábyrgð sína til þess m.a. að ákvarða hvar og hvernig umbúnað hann skapar utan um rekstur sinn. Með þessari breytingu gefist möguleikar á að nýta húsnæði víðar en á einum stað, t.d. að nýta húsnæði sem þegar er til. Þetta fyrirkomulag sé þjóðhagslega hagkvæmt þegar um umframframboð af húsnæði er að ræða, enda fari allt eftirlit og birgðaskráning fram í tölvukerfi, sem samþykkt er af yfirvöldum.

4) að á frísvæði sé heimil **hvers konar** aðvinnsla vöru, **svo sem** skipting sendinga, umpökkun, samsetning, **sundurtekning**, blöndun, prófun og þrif.

6. gr. núverandi reglugerðar hefur verið túlkuð þannig að þar sé um tæmandi upptalningu að ræða á því hvaða starfsemi sé heimil á frísvæði, en þar er t.a.m. ekki getið um sundurtekningar.

5) að tollyfirvöldum verði ekki heimilað að takmarka vinnu með vörur á frísvæði.

Óeðlilegt sé að tollgæsla eigi að takmarka starfsemi, sem fer fram á svæði sem telst vera "útlönd" í tollalegu tilliti, svo framarlega sem hún brjóti ekki í bága við landslög. Þegar vara sé afgreidd inn í landið af frísvæði, sé hún tollafgreidd í því ástandi sem hún er þá í. Vara sem ekki er tollafgreidd inn í landið hefur ekki verið flutt inn! Margvísleg dæmi eru um árekstra og mistúlkanir í tollaframkvæmd hvað þetta varðar.⁴⁴

⁴⁴ Helgi K. Hjálmsönn og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugæmslunnar hf.

- 6) að heimilt sé að afgreiða vöru af frísvæði milliliðalaust beint til viðskiptavina og að leyfishafa sé heimilt að sýna varning sem er á frísvæði.

Í dag er óheimilt að reka smásöluverslun á frísvæði. Bent er á að nauðsynlegt sé að frísvæðishafi geti annast um dreifingu vara í umboði eigenda þeirra, og að hægt sé að afgreiða t.d. vín og tóbak beint af frísvæði til viðskiptaaðila. Þá sé brýnt að heimila leyfishafa að fara með viðskiptavinum sína inn á frísvæðið til að skoða varning, enda sé það gert á ábyrgð leyfishafa.

- 7) að heimilt sé að flytja erlendar ótollafgreiddar og tollafgreiddar vörur á frísvæðið; aðflutningsgjöld af tollafgreiddum vörum faist endurgreidd við flutning inn á frísvæðið.

Í dag er einungis heimilt að flytja ótollafgreiddar vörur á frísvæðið. Bent er á að nauðsynlegt sé að breyta þessu eins og lagt er til, þannig að frísvæðið geti starfað á sama grunni og önnur frísvæði erlendis. Dæmi eru um að tollafgreidd vara með háum tollum, sem lendir t.d. í sölutregðu á markaðnum þannig að innflytjandi þurfi að leysa hana til sín, sé send hringferð út með skipi (aðflutningsgjöld endurgreidd við flutning úr landi) og aftur heim, og færð síðan til geymslu í tollvörugeymslu. Nær væri að heimila flutning hinnar tollafgreiddu vöru beint á frísvæði.

- 8) að heimilt sé að flytja innlendar vörur á frísvæði án takmarkana.

Í dag eru sett þau skilyrði að þær séu notaðar til aðvinnslu, blöndunar eða samsetningar með öðrum vörum á frísvæðinu. Þetta kemur í veg fyrir að hægt sé að dreifa fullbúinni innlendri framleiðslu á erlenda markaði í gegnum frísvæði hérlendis, eins og dæmi eru um.

- 9) að heimildir um neyðarafgreiðslur, þ.e. afgreiðslur utan venjulegs afgreiðslutíma, gildi einnig um frísvæði.

Starfshópur mun hafa verið skipaður til að gera tillögur um breytingar á reglugerðinni sem væntanlega mun leiða til úrbóta á þessu sviði.

4.4 Frísvæði og upprunareglur.

Í úttekt þessari verður ekki gerð grein fyrir hinni flóknu flóru upprunareglna, sem í gildi eru. Er þær mismunandi eftir hverjum og einum fríverslunarsamningi.⁴⁵ Upprunareglur EFTA sáttmálans og samningsins milli Íslands og ESB eru þó sambærilegar við

⁴⁵ Upprunareglur fríverslunarsamninga. Námskeið, Tollskólinn, febrúar 1995. Rúna Geirsdóttir, lögfræðingur hjá Ríkistollstjóra.

EES samninginn nú. Fríverslunarsamningar eru einnig í gildi við Mið- og Austur-Evrópuríki, Tyrkland og Ísrael, auk Færeyja og Grænlands.

EES-samningurinn, sem er milliríkjasamningur milli EFTA-ríkjanna og ESB um sameiginlegt markaðssvæði og tryggir m.a. frelsi í vöru- og þjónustuviðskiptum, er mikilvægasti samningur Íslands að þessu leyti. Til þess að vara geti öðlast fríðindameðferð á grundvelli hans þarf hún m.a. að uppfylla skilyrði um vörusvið, upprunareglur og bann við endurgreiðslu á eða undanþágu frá tollum.

Um upprunareglur er fjallað í bókun 4 í EES-samningnum. Til þess að vara geti hlotið fríðindameðferð þarf hún að hafa EES-uppruna og gilda tvær meginreglur um ákvörðun uppruna:

- a) að varan sé **að öllu leyti fengin** í aðildarríki, t.d. vörur úr korni, óunninn viður, málmgrýti, afurðir lifandi dýra, sjávarafurðir, o.s.frv.
- b) að vara sé **ekki** að öllu leyti fengin innan svæðisins, en við framleiðslu hennar hafi verið notaðar sem hráefni aðrar (innfluttar) vörur og að varan **hafi hlotið nægilega aðvinnslu**.

Sé hin framleidda vara tilgreind í viðbæti II við bókun 4, þ.e. í svokölluðum aðvinnsulista, verður hún að uppfylla þá kröfu um aðvinnslu sem tilgreind er í listanum og má ekki innihalda þriðjalandshráefni (þ.e. hráefni frá ríki utan EES-svæðisins) umfram þann hundraðshluta sem þar er tilgreindur. Meginreglan er sú að þriðjalandshráefni skuli nema **innan við 10%** af verksmiðjuverði, en í vissum tilfellum allt að 50% eftir vöruflokkum. Með öðrum orðum: **hráefni upprunnin í EES-ríkjum verða að nema 50-90%**.

Sé hin framleidda vara ekki tilgreind í viðbæti II, aðvinnsulistanum, er meginreglan sú að þriðjalandshráefni verður að fá þá aðvinnslu að til verði vara sem flokkast undir **annað tollskrárnúmer** en það hráefni, sem notað er til framleiðslunnar og ekki telst upprunavara.

Eftirfarandi aðgerðir teljast **ófullnægjandi aðvinnsla**, sem **veitir ekki uppruna-réttindi** þó svo að kröfum um nægjanlega aðvinnslu sé fullnægt:⁴⁶

- Skipti á umbúðum, svo og uppskipting og sameining.
- Einföld setning á flöskur, glös, í poka, kassa, öskjur, á spjöld eða töflur o.s.frv. og allar einfaldar pökkunaraðgerðir.

⁴⁶ EES-samningurinn, Bókun 4, 5.gr., bls. 773.

- Festing merkja, miða eða annarra slíkra auðkenna á framleiðsluvörur eða umbúðir þeirra.
- Einföld samsetning vöruhluta þannig að úr verði fullgerð framleiðsluvara.

Af framangreindri upptalningu er ljóst, einkum með hliðsjón af síðasta liðnum, að samsetning í hátæknivörum, eða á bifreiðum, veitir ekki upprunaréttindi hérlendis skv. EES-samningnum.

Hér hefur verið rætt almennt um grundvallarreglur varðandi upprunaréttindi skv. EES-samningnum. Vert er hins vegar að vekja athygli á 15. grein í bókun 4 um "**Bann við endurgreiðslu á eða undanþágu frá tollum**". Þar er kveðið á um að efni, sem ekki eru upprunaefni (t.d. þriðjalandshráefni) en eru notuð við framleiðslu á vörum sem eru upprunavörur á EES, skulu ekki njóta hjá neinu aðildarríki endurgreiðslu á eða undanþágu frá neins konar tollum. Tekið er fram að bann þetta eigi við þegar framleiðsluvaran sem unnin er úr efnunum er ætluð til útflutnings en ekki þegar hún er til notkunar innanlands í viðkomandi EES-ríki.⁴⁷ Hafi viðkomandi framleiðsla notið tollfríðinda í EES-ríki kemur það í veg fyrir að framleiðsluvaran njóti upprunaréttinda á EES-svæðinu.

Með ofangreindu ákvæði eru möguleikar á starfsemi fríðnaðarsvæðis, sem byggir á framleiðslu þriðjasvæðishráefnis, t.d. frá Asíu, Bandaríkjunum o.fl., nánast engir.

4.5. Tollþjónusta.

Án þess að hér sé gerð sérstök úttekt á þjónustu tollayfirvalda eða tollaframkvæmd, verður ekki hjá liðið að vekja athygli á athugasemdum og umkvörtunum, sem komu víða fram í samtölum við gerð þessarar úttektar. Að ósk viðmælenda verður ekki vísað beint í ummæli hvers og eins, þar sem þeir telja að slík ummæli gætu bitnað á þjónustu tollayfirvalda við fyrirtæki þeirra fyrir vikið.

Almennt hefur þjónusta tollayfirvalda batnað mikið frá því sem áður var að mati nokkurra viðmælenda. Afgreiðsla er kerfisbundnari en áður var og síður háð duttlungum einstakra starfsmanna. Flýtimeðferð skiptir einnig miklu fyrir fyrirtæki einkum í iðnrekstri, og neyðarþjónusta einnig. Beinlínutenging við tollinn hefur einnig aukið þjónustustig, en skiptar skoðanir voru meðal viðmælenda um árangur.

⁴⁷ EES-samningurinn, Bókun 4, 5.gr., bls. 777.

Umkvartanir eru um að þjónustulipurð og sveigjanleiki séu af skornum skammti. Eftirfarandi ummæli og dæmi voru tilfærð í samtölum mínum:

- Tolleyfirvöld hérlendis virðast ekki hafa sett sér þjónustumarkmið, t.d. varðandi afgreiðslutíma tollskjala. Á fundum og ráðstefnum með tolleyfirvöldum víða erlendis, t.d. í Evrópuríkjum, hæla viðkomandi yfirvöld sér af því að hafa stuðlað að xx% aukningu í skjalameðferð, og xx% styttri afgreiðslutíma, o.s.frv. Slík markmið virðist skorta hérlendis.
 - Tolleyfirvöld hafa tilhneigingu til að túlka allar reglur mjög þröngt og finna ástæður til þess að uppfylla ekki óskir innflytjandans eða frísvæðisaðilans. Betur færi á því að þessu væri snúið við, að reynt væri að túlka reglur vítt til greiða götu viðskiptavinarins. Heimildarákvæði sé túlkað þröngt, þó svo að andi þess sé annar.
 - Dæmi eru um að tollverðir fari út fyrir starfssvið sitt við eftirlit, til þess að "sýna vald sitt" og koma í veg fyrir eðlilega og sanngjarna tollameðferð.
 - Veruleg óvissa virðist ríkja meðal tolleyfirvalda um framkvæmd ákvæða um upprunareglur. Upplýsingar og leiðbeiningar eru af skornum skammti. Svör um breytingar á tollflokkum vegna umvinnslu hérlendis sem og um hvaða möguleikar kunni að vera til slíkrar umvinnslu t.d. á frísvæði, virðist einkennast af fyrirframmótaðri neikvæðri afstöðu til hugmynda um umvinnslu. Svör fást ekki rökstudd eða skrifleg þótt beðið sé um.
 - Tolleyfirvöld eru smámunasöm. Tollskýrslur fara aftur og aftur "í athugasemd" vegna smávægilegra atriða. Innflytjanda er ekki gert viðvart og uppgötvar niðurstöðuna ekki fyrr en daginn eftir þegar hann leitar eftir tollafgreiðslu. Hjá meðalstóru fyrirtæki þýðir það að fara verður með tollskýrsluna til baka og leggja hana aftur inn. Allt þetta umstang getur tafið tollafgreiðslu um allt að eina viku. Framkvæmd að þessu leyti virðist vera mismunandi eftir tollembættum, mjög smámunasöm í Reykjavík en sums staðar annars staðar leitast við að greiða götu innflytjandans.
 - Dæmi eru um að innflytjanda sé snúið fram og til baka vegna smávægilegra formsatriða í upprunaáritun erlends seljanda. Eftirfarandi röð atvika átti sér stað í Tollpóststofunni við Ármúla í Reykjavík í fyrstu viku apríl sl.:
-

1. dagur: Athugasemd tollpóststofu vegna þess að upprunaáritun seljanda vanti. Innflytjandi leitar til erlends seljanda, sem sendir sérstakt undirritað skjal með stöðluðum texta upprunaáritunar með vísan til vörureiknings.
2. dagur: Athugasemd tollpóststofu vegna þess að upprunaáritun er ekki gerð á vörureikninginn sjálfan. Innflytjandi leitar til erlends seljanda sem skrifar tilskilda upprunaáritun á viðkomandi vörureikning.
3. dagur: Athugasemd tollpóststofu vegna þess að nafn þess sem undirritar upprunaáritun fyrir hönd seljanda sé ekki vélritað í yfirlýsingunni heldur eingöngu handskrifað. Innflytjandi leitar til erlends seljanda sem vélritar nafn undirskriftar.
4. dagur: Athugasemd tollpóststofu vegna þess að næsta virka dag áður hafði borist bréf frá ráðuneyti um að staðlaðri upprunaáritun hafi verið breytt með reglugerð sem tók gildi um sl. áramót!! Innflytjanda gert að fá erlendan söluaðila til að breyta áritun sinni samsvarandi.

Innflytjandi neitar að verða við kröfu embættisins og segist ekki taka þátt í að niðurlægja land og þjóð gagnvart erlendum aðilum með þessum hætti. Auk þess sé nú þegar kominn verulegur dráttur á tollafgreiðslu er leitt geti til viðskiptatjóns. Tollpóststofa endurskoðar afstöðu sína og fellur frá kröfu sinni um breytingar á upprunaáritun.

Viðmælendur skýrsluhöfunda voru sammála um að vandamál varðandi tollaframkvæmd fælist fyrst og fremst í viðhorfum tollayfirvalda við túlkun og framkvæmd reglna. Reglur væru túlkaðar þröngt og verulega skorti á viðleitni til að greiða götu þeirra sem leita þurfa til tollþjónustunnar. Einn orðaði það svo að tollayfirvöld hérlendis virtust fyrst og fremst vera varðhundar "kerfisins í Brüssel" þegar kæmi að túlkun tollalaga og EES-samnings, frekar en að reynt væri að greiða götu **íslenskra** aðila eða túlka **íslenskum** hagsmunum í vil þar sem vafi gæti leikið á. Þetta gerðu tollayfirvöld flestra ríkja nema hér.

Skýrsluhöfundur er ekki í aðstöðu til að veða og meta einstök atriði í umkvörtunum, en þekkir þó persónulega til sumra.

Ljóst virðist þó að tollayfirvöld þurfi að gera óháða könnun á þjónustustigi sínu, ánægju viðskiptavina og kalla fram hugmyndir að því hvernig betur má fara. Að lokinni slíkri könnun virðist eðlilegt að tollayfirvöld endurmeti þjónustumarkmið

sín er leitt gæti til betri samskipta og jákvæðara viðmóts gagnvart viðskiptavinum sínum.

Í samtölum hefur verið vitnað til markmiða og viðhorfa tollayfirvalda erlendis. Ekki verður lagt mat á það hér, en eðlilegt verður að telja að tollayfirvöld láti gera óháða könnun á mismunandi viðhorfum til tollaframkvæmdar meðal tollayfirvalda í helstu viðskiptalöndum okkar, í tengslum við þjónustukönnun hérlendis.

5. "Frísvæði" á Suðurnesjum.

5.1 Friðnaðarsvæði á Keflavíkurflugvelli.

Ekki verður rakin hér þróun umræðu um hugsanlegt friðnaðarsvæði í tengslum við Keflavíkurflugvöll. Sú umræða hefur margoft skotið upp kollinum á umliðnum áratugum. Segja má þó að umræða hafi á síðustu árum staðið nokkuð sleitulaust síðan 1992.

Í desember 1991 kom út á vegum Iðnaðarráðuneytisins skýrslan **Frísvæði á Keflavíkurflugvelli** eftir Þorstein Jóhannesson, tæknifræðing. Hér er um að ræða grundvallarskýrslu, sem lýsir nokkuð vel ýmsum hugtökum og hliðstæðum dæmum um frísvæði erlendis. Fjallað er ítarlega um frísvæðið á Shannon og hvernig Írar hafa staðið að atvinnusköpun og kynningu á landinu gagnvart erlendum fjárfestum. Jafnframt er varpað fram hugmyndum um frísvæðisstarfsemi á Suðurnesjum, sem gæti verið fölginn í:

- Vörufríhöfn, umhleðslu- og umpökkunarmiðstöð.
- Lagerhaldi og vörudreifingu á neytenda og iðnaðarvöru.
- Minniháttar aðvinnslu iðnaðarvara í léttiðnaði, skiptingu sendinga og endurmerkingu.
- Samsetningu hátæknivöru og annarri starfsemi sem byggir á sérhæfðu vinnuafli.
- Alþjóðlegri starfsemi í flugrekstri, verslun með flugvélar, flugvélaleigu, þjálfun flugmanna, varahluta- og viðgerðarstarfsemi.

Bent er á nauðsyn þess að frísvæðinu séu sköpuð samkeppnishæf skilyrði við önnur frísvæði hvað varðar skattaívilnanir og styrki.⁴⁸ Höfundur kemst þó að eftirfarandi niðurstöðu í lokaorðum:⁴⁹

"Möguleikar okkar á að keppa t.d. við jaðarsvæði í Evrópu og önnur lágláunarsvæði í einfaldri fjöldaframleiðslu og annarri iðnaðarframleiðslu, þar sem atvinnuleysi er mjög mikið, eru nánast engir. Svæði þessi eru styrkt verulega af EB, auk styrkja sem þau fá frá iðnþróunarfélögum og ríkisstjórnnum viðkomandi landa. Ef við förum í samkeppni við þessi svæði, þarf að undirbjóða þau með ennþá meiri styrkjum, meiri stuðningi, skattleysi til margra ára o.fl. friðindum til fyrirtækja á svæðinu.

⁴⁸ *Frísvæði á Keflavíkurflugvelli*. Þorsteinn Jóhannesson, tæknifræðingur að beiðni Iðnaðarráðuneytisins, des. 1991, bls. 30-31.

⁴⁹ *Frísvæði á Keflavíkurflugvelli*. Þorsteinn Jóhannesson, tæknifræðingur að beiðni Iðnaðarráðuneytisins, des. 1991, bls. 31.

Reynsla af slíkum svæðum er misjöfn og vafasamt að þær þjóðir sem lagt hafa í slík svæði, hafi hagnast meira á að fjárfesta í svæðunum, en að beina fjármagninu í almenna uppbyggingu iðnaðar."

Sérstaka athygli vekur að greinarhöfundur telur þó þrátt fyrir allt rétt að láta reyna á stofnun frísvæðis við Keflavíkurflugvöll! Það standi hins vegar og falli með því, hvort einhver erlend fyrirtæki hafi áhuga á að koma hingað miðað við þá aðstöðu sem í boði er og þau fríðindi sem skynsamlegt er að bjóða. Starfsemi á frísvæði megi þó ekki vera í beinni samkeppni við íslenska atvinnustarfsemi.⁵⁰

5.2. Skýrslan "Free Zones in Iceland".

Í júní 1992 kom út skýrslan **Free Zones in Iceland - Passport Into the 21st Century** eftir Dan Charney, Magnús S. Norðdahl og Steinar Trausta Kristjánsson, að beiðni Utanríkisráðuneytisins. Þessi skýrsla olli straumhvörfum í umræðum um frísvæðismál og í kjölfar hennar skipaði utanríkisráðherra "framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum", hina svo kölluðu Frísvæðisnefnd, en hún hefur enn ekki lokið störfum.

Nefndinni var ætlað að "ljúka endanlegri athugun á stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum í tengslum við Keflavíkurflugvöll. Verði niðurstaða jákvæð er nefndinni jafnframt falið að undirbúa stofnun Frísvæðis og hrinda í framkvæmd, þ.á.m. að gera tillögur um breytingar á skattalöggjöf sem stuðli að samkeppnishæfni Frísvæðis við helstu samkeppnisaðila ..."⁵¹

Rétt er að fjalla lítils háttar um þessa skýrslu, enda verður að telja að hún varði að mörgu leyti veginn þeim sem á seinni árum hafa helst mælt fyrir hugmyndinni um fríiðnaðarsvæði. Einn höfunda hennar, Dan Charney, var skipaður í Frísvæðisnefndina, og annar höfunda hennar, Magnús S. Norðdahl, BSc., hefur verið sérstakur starfsmaður nefndarinnar. Þannig eru í reynd bein tengsl milli þessarar skýrslu og stefnumótunarvinnu stjórnvalda á undanförunum árum.

Skipta má þessari skýrslu í tvo hluta. Annars vegar er ítarlegt og kerfisbundið mat á samkeppnisstöðu Íslands m.t.t. frísvæða, og hins vegar greining á möguleikum og tillögugerð höfunda. Það verður að segjast eins og er, að þessir tveir hlutar skýrslunnar eru afar ólíkir og í hrópanði innbyrðis ósamræmi.

⁵⁰ *Frísvæði á Keflavíkurflugvelli*. Þorsteinn Jóhannesson, tæknifræðingur að beiðni Iðnaðarráðuneytisins, des. 1991, bls. 32.

⁵¹ *Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum*. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 1.

5.2.1. Samkeppnisstaða Íslands.

Í fyrri hlutanum er gerð kerfisbundin greining á samkeppnisstöðu Íslands m.t.t. frísvæða og er þar greinilega byggt á aðferðafræði hins kunna fræðimanns Michael Porter. Fimm mælikvarðar eru lagðir til grundvallar matinu:

- 1) Samkeppni milli frísvæða. "Frísvæðamarkaðurinn"
þ.e. hversu mikil er samkeppnin milli frísvæða.
- 2) Aðgangshindranir fyrir ný frísvæði.
þ.e. hversu auðvelt er fyrir ný frísvæði að hasla sér völl á "frísvæðamarkaðnum".
- 3) Markhópur fjárfesta
þ.e. hverjir eru líklegir til að fjárfesta á frísvæði á Íslandi.
- 4) Þjónustuaðilar (birgjar) fyrir frísvæðið
þ.e. mat á því þjónustuneti sem er til staðar.
- 5) Almennir samkeppnismarkaðir - hætta á útskiptingu
- mat á því hvort hætta sé á að almennt starfsumhverfi sé um of samkeppnishæft við frísvæði.

Mat greinarhöfunda á samkeppnisstöðu Íslands m.t.t. frísvæða í heiminum er sú að 4 af 5 ofangreindum liðum séu Íslandi andstæðir sem hér segir:

1) Samkeppni milli frísvæða.⁵²

Niðurstaða höfunda er sú að þessi samkeppnisþáttur sé Íslandi í óhag vegna þess að:

- a) Gríðarleg samkeppni ríkir á milli frísvæða ("intense competition").
- b) Tiltölulega auðvelt er fyrir þróunaríki að komast inn á frísvæðismarkaðinn, s.s. A-Evrópuríki.
- c) Offramboð á frísvæðum er ríkjandi. Yfir 200 frísvæði eru starfandi í heiminum og 50-100 eru í undibúningi eða byggingu.

Í mati sínu vara höfundar við því að litið sé á frísvæði sem töfralausn. Þvert á móti benda þeir á að mörg vandamál séu samfara stofnun frísvæðis og oftar en ekki hafi nýstofnuð frísvæði ekki staðist væntingar og stundum reynst vera kostnaðarsöm mistök. Algengustu mistökinn séu í ófullnægjandi undirbúningi, óheppilegri staðsetningu, skorti á fullnægjandi vega- og flutningakerfi, o.fl.

⁵² *Free Zones in Iceland.* Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 13-25.

Þá benda þeir á að auðvelt sé fyrir fyrirtæki á frísvæði að taka sig upp og flytja sig um set á annað frísvæði og að lítil trúmennska (loyalty) ríki hjá hinu dæmigerða fyrirtæki til viðkomandi frísvæðis.

2) Aðgangshindranir fyrir ný frísvæði á "frísvæðamarkaðnum".⁵³

Niðurstaða skýrsluhöfunda er sú að þessi samkeppnisþáttur sé Íslandi í óhag vegna þess að:

- a) Stjórnvöld hérlendis hafi ekki mótað til hlítar aðgengilegar leikreglur fyrir frísvæði.
- b) Hár stofnkostnaður og byggingarkostnaður.
- c) Hár markaðskostnaður við kynningu á frísvæðinu.
- d) Ófullnægjandi fraktflugspjónusta til annarra landa.

Skýrsluhöfundar draga í efa að lágur raforku- og heitavatnskostnaður sé nægjanlegt aðdráttarafli fyrir fjárfesta sem sækjast eftir lágmarkun framleiðslukostnaðar.

Þá benda greinarhöfundar á að stofnun frísvæðis hér á landi myndi vekja samkeppnisviðbrögð frá Shannon-frísvæðinu, sem væri líklegt til að lækka gjöld sín tímabundið í þeirri viðleitni að ryðja íslenskri samkeppni úr vegi.

3) Markhópur fjárfesta.⁵⁴

Skýrsluhöfundar telja þennan samkeppnisþátt einnig vera Íslandi í óhag vegna þess að:

- a) Engar skattaívilnanir eru til staðar á Íslandi.
- b) Enginn stuðningur eða styrkir frá stjórnvöldum eða öðrum.
- c) Fjárfestar á frísvæðum eru gjarnan rótlausir ("footloose industry"), þ.e. þeir flytja sig auðveldlega um set (milli frísvæða) ef aðstæður breytast, og hafa þannig mjög sterka samningsstöðu gagnvart frísvæðinu.
- d) Verulegur skortur á áhættufé hérlendis.
- e) Smár heimamarkaður.

4) Þjónustuaðilar (birgjar) á svæðinu.⁵⁵

Niðurstaða skýrsluhöfunda er sú að þessi samkeppnisþáttur sé einnig Íslandi í óhag vegna þess að:

- a) Keflavíkurflugvöllur sé ekki samkeppnishæfur, m.a. vegna landingargjalda.

⁵³ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 27-29.

⁵⁴ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 30-36.

⁵⁵ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 38-39.

[Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur komist að því að lendingargjöld á Keflavíkurflugvelli í nóvember 1992 hafi síður en svo verið óhagstæð m.v. gjöld skv. gjaldskránni fyrir aðra flugvelli, t.d. voru þau lægri á Keflavíkurflugvelli en á Shannon og Preswick].⁵⁶

- b) Flugleiðir hf. veiti ekki samkeppnishæfa fraktflugþjónustu.
- c) Flutningskostnaður sé of hár m.a. vegna launakostnaðar skipafélaganna.
- d) Tíðni verkfalla og vinnustöðvana sé of há hér á landi.

5) Ógn af almennum starfsskilyrðum.⁵⁷

Mat greinarhöfunda er að þessi þáttur sé hinn eini sem sé jákvæður. Samkeppnisstaða frísvæða gagnvart almennum skilyrðum sé góð vegna styrkja og skattaívilnana. Frísvæði henti smáfyrirtækjum í útflutningsgreinum. Einnig sjái stærri fyrirtæki sér hag í almennum frísvæðis-starfsskilyrðum frekar en að gera sérsamninga við stjórnvöld.

Mat greinarhöfunda á þessum lið er hins vegar afar fátæklegt og illa rökstutt. Með sömu rökum má benda á að fyrirtæki sjá sér oftast en ekki betur borgið við hagstæð almenn skilyrði, heldur en tímabundin sérskilyrði. Sem dæmi má nefna að þau stóriðjufyrirtæki sem gerðu sérsamninga við stjórnvöld um skattamál, t.d. Ísal fyrir liðlega aldarfjórðungi, búa nú við lakari skattakjör en innlend fyrirtæki.

5.2.2 Niðurstaðan: Samkeppnisstaða Íslands afleit.

Megin niðurstaða höfunda er því að samkeppnisstaða Íslands m.t.t. frísvæða sé afleit. Þau rök sem færð eru fyrir því eru að mestu vegna aðstæðna, sem ekki verður auðveldlega breytt, s.s. offramboð frísvæða, auðveldur aðgangur lágkostnaðarríkja og samkeppnisyfirburðir þeirra, hár markaðs- og kynningarkostnaður, hár byggingar- og stofnkostnaður hérlendis, skortur á áhættufé, efasemdir um ágæti rótlausrar starfsemi sem einkennir fyrirtæki á frísvæðum, smár heimamarkaður, ósamkeppnishæfir millilandaflutningar, o.s.frv.

Að loknu þessu mati leitast skýrsluhöfundar við að greina möguleika og tækifæri Íslands, þrátt fyrir afleita samkeppnisstöðu, og leggja fram hugmyndir um hvernig Íslendingar geti breytt afleitri samkeppnisstöðu í tækifæri með rétttri stefnumótun!

⁵⁶ Keflavíkurflugvöllur: Tekjuöflunarleiðir og markaðssetning. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands fyrir Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, september 1994, bls. 11.

⁵⁷ Free Zones in Iceland. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 37.

5.2.3 Mat á ytri skilyrðum.

Áður meta skýrsluhöfundar ytri skilyrði þannig⁵⁸:

- 1) Yfirstandandi efnahagskreppa samfara vaxandi atvinnuleysi mun auka enn á samkeppni milli frísvæða um fjárfesta.
- 2) Vaxandi umhverfisvitund og þrengri mengunarvarnarreglur gera hina hreinu raforku Íslands að aðlaðandi orkugjafa fyrir atvinnurekstur, t.d. með rafmagnskapli til annarra landa.
- 3) Heimsviðskipti eru að skiptast í þrjú megin svæði:
 - EES; samningur milli ESB og EFTA
 - N-Ameríka og Mexíkó
 - og SA-Asía

Þessi þróun muni gera Ísland að ákjósanlegu hliði að Evrópu fyrir amerísk fyrirtæki, og fyrirtæki í Asíu gætu séð Ísland sem ákjósanlegt hlið að Ameríku!?!

Ekki þarf að fara mörgum orðum um ofangreint mat og tengingu þess við stofnun frísvæðis.

- 1) Áður höfðu skýrsluhöfundar komist að þeirri niðurstöðu að gríðarleg samkeppni ríkti milli frísvæðanna og hér spá þeir enn vaxandi samkeppni!
- 2) Vitað er að dæmigerð frísvæðis-starfsemi er ekki orkufrek starfsemi, þar eð algengust iðnstarfsemi er léttiðnaður og samsetningariðnaður.
- 3) Það mat skýrsluhöfunda að heimsviðskiptin séu að skiptast í þrjú megin svæði hafa að sumu leyti ræst, með tilkomu EES og NAFTA. Á hinn bóginn hafa stjórnvöld í Bandaríkjunum og Þýskalandi nýverið lýst áhuga sínum á að NAFTA og ESB geri með sér fríverslunarsamning. Þróun heimsviðskipta er sú að fjarlægðarvernd heyrir sögunni til, landamæri eru að verða huglæg og viðskiptahindranir falla hver af annarri. Þess vegna er "sérstaða Íslands" sem "hlið til Evrópu" draumórar einir. Fyrirhugaðir fríverslunarsamningar milli ESB og NAFTA setja spurningarmerki um framtíðarstöðu Íslands utan ESB.

5.2.4. Tækifæri og ógnanir í umhverfinu.

Þegar kemur að þessum hluta virðast verða vatnaskil í skýrslunni. Kerfisbundin greining á viðfangsefnum og hugtökum virðist fara dvínandi samfara auknu

⁵⁸ *Free Zones in Iceland.* Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 44-46.

hugmyndaauðgi án nægjanlegs rökstuðnings eða tengingar við fyrri niðurstöður. Mat skýrsluhöfunda á tækifærum og ógnunum er sú að allir þættir séu Íslandi hagstæðir. Benda þeir sérstaklega á eftirtalda þætti⁵⁹ :

- a) Lega Íslands sé ákjósanleg til að þjóna flugumferð yfir landið og til starfrækslu á alþjóðlegri dreifingarmiðstöð.
- b) Mörg bandarísk fyrirtæki búa ekki yfir þekkingu á því hvernig hægt sé að komast inn á evrópska markaðinn. Ísland geti boðið þá aðstöðu sem til þurfi.
- c) Með EES-samningnum falli niður nánast allir innflutningstollar til Evrópu.
- d) Með EES-samningnum muni aukast útflutningur á ferskfiski með flugi, sem muni verða til þess fraktflugi muni fjölga til og frá Íslandi.

Ofangreindir þættir eru hins vegar lítið rökstuddir, en eiga jafnframt það sameiginlegt að vera haldlítill rök fyrir stofnun sérstaks frísvæðis hérlendis í samkeppni við yfirfullan frísvæðamarkaðinn, frekar en að hér sé um almenn tækifæri að ræða fyrir útflutningsstarfsemi hérlendis.

Þó svo að þessum kafla væri ætlað að meta tækifæri og ógnanir, fer lítið fyrir mati skýrsluhöfunda á þeim ógnunum sem frísvæði á Íslandi gæti staðið andspænis, s.s. gríðarlegri samkeppni og offramboði á frísvæðum, erfiðleikum samfara hinni "rótlausu" starfsemi sem fylgi frísvæðum, o.fl.

Síðar verður fjallað um það ofmat skýrsluhöfunda sem felst í legu landsins. En hér er vert að staldra við ályktun þeirra um þýðingu EES-samningsins og þeirra niðurfellinga á tollum sem hann felur í sér á vörum til Evrópu.

EES-samningurinn breytti miklu fyrir íslenskan útflutning í tollamálum, en ekki verður hægt að nota tilkomu hans sem sérstaka röksemd fyrir stofnun frísvæðis. EES-samningurinn er hins vegar táknrænn fyrir það að:

- (1) Þróun heimsviðskipta er öll í þá átt að hindrunum í milliríkjavíðskiptum er markvisst rutt úr vegi.
- (2) Þróun heimsviðskipta er mjög ör og breytingar verða örari með hverju ári. Á aðeins 3 árum hafa eftirtaldir viðburðir orðið í nánasta viðskiptaumhverfi Íslands:
 - a) EES-samningurinn milli ESB og EFTA í gildi.
 - b) Maastricht-samkomulagið innan ESB um opinn innri markað Evrópu í gildi

⁵⁹ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 56.

- c) GATT-samningar um aukið frelsi í viðskiptum m.a. með landbúnaðarvörur
- d) 3 af 6 EFTA ríkjum að ganga í ESB.

Eðlilegt áframhald eru fríverslunarsamningar ESB og NAFTA auk þess sem viðskipti milli þessara "viðskiptablokka" við Asíumarkaði verða sífellt gerðir auðveldari með auknum samskiptum og samningum milli þjóða.

Skapar þessi þróun Íslandi einhverja sérstaka stöðu? Nei, þvert á móti. Þjóðir og viðskiptaheildir nálgast hverja aðra og markaðir renna saman. Draga verður þá ályktun að hún vinni frekar gegn "sérstöðu" Íslands, hafi sú sérstaða einhver verið. Aðild Íslands að EES-samningnum var þegar á reyndi fyrst og fremst varnaraðgerð þannig að Ísland gæti verið fullur þátttakandi í viðskiptalífi Evrópuþjóðanna frekar en að standa til hlés sem áhorfandi og dragast aftur úr í hinni öru þróun heimsviðskipta.

5.2.5 Tækifæri til alþjóðlegrar dreifingar vegna legu landsins.

Í skýrslu sinni Free Zones in Iceland vekja höfundar athygli á nokkrum tækifærum sem þeir telja blasa við á sviði alþjóðlegrar dreifingar vegna legu landsins í tengslum við frísvæði á Suðurnesjum. Hugmyndir þeirra tengjast markaðssetningu Keflavíkurflugvallar í þeim tilgangi að auka flugumferð um völinn. Verða nú nokkrar af þeim hugmyndum raktar. Þegar betur er að gáð vantar nokkuð upp á að þær séu raunhæfar eins og nánar verður komið að í hverju tilviki.

a) Keflavíkurflugvöllur sem millilendingarflugvöllur.

Skýrsluhöfundar benda á að á árinu 1991 hafi yfir 70.000 flugvélar flogið um íslenska flugstjórnarsvæðið á N-Atlantshafi. Nauðsynlegt sé því að markaðssetja Keflavíkurflugvöll gagnvart þessari flugumferð sem hentugan millilendingarflugvöll, t.d. til eldsneytistöku og viðhaldsþjónustu. Það muni jafnframt geta örvað fraktflugþjónustu og styrkt viðleitni til að gera Ísland að alþjóðlegri dreifingarmiðstöð.

Þegar skýrslan Free Zones in Iceland kom út, lét Flugmálastjórn á Keflavíkurflugvelli gera sérstaka athugun á möguleikum þess að auka millilendingar flugvéla hér. Flugumferð í íslenska flugstjórnarsvæðinu janúar-ágúst 1992 var tölvugreind og flokkuð í eftirfarandi markhópa og skiptist flugumferðin þannig á tímabilinu⁶⁰:

⁶⁰ Markaðssetning Keflavíkurflugvallar. Minnisblað Flugmálastjórnarinnar Keflavíkurflugvelli, 5. nóvember 1992.

Tafla 5.

Flugumferð um Ísland, janúar-ágúst 1992.

| | | |
|--|---------------|-------------|
| a) Flug til eða frá Íslandi | 12.951 | 30,6% |
| b) Millilendingar v/eldsneytistöku | 708 | 1,7% |
| c) Yfirflug án millilendinga | 28.661 | 67,7% |
| Heildarflugumferð | 42.320 | 100% |

Heimild: Flugmálastjórnin, Keflavíkurflugvelli.

Yfirgnæfandi meirihluti flugvéla sem fljúga hér yfir án millilendinga eru í eigu stóru flugfélaganna s.s. SAS, American Airlines, Deutsche Lufthansa, British Airways, United Airlines, Delta Airlines, KLM o.fl. Þessi markhópur býður viðskiptamönnum sínum upp á beint flug í harðri innbyrðis samkeppni. Þess vegna er ekki millilent nema brýna nauðsyn beri til.

Í skýrslu Flugmálastjórnarinnar á Keflavíkurflugvelli er vitnað í viðtal við Jóhannes Einarsson, framkvæmdastjóra hjá Cargolux í Boeing Report, (september 1992) þar sem haft er eftir honum: *"We feel that every unnecessary stop costs us between \$10-12.000, plus there is one hour spent on the ground that isn't accounted for, and you can also encounter service problems during these stops. Therefore, the range is very important for us - to be able to go direct and with a larger payload"*. Þetta útleggst þannig: *"Hver óþörf landing kostar okkur \$10-12.000 auk einnar klukkustundar sem ekki nýtist. Þá má reikna með viðhaldsvandamálum samfara þessum landingum. Þess vegna er flugþolið það sem skiptir okkur mestu, að geta flogið beint með meiri frakt."*

Tafla 6.

Flugumferð um Ísland janúar-ágúst 1992.

- millilendingar v/eldsneytistöku.

| | | |
|---|------------|-------------|
| a) Gander, Nýfundnalandi, Kanada | 286 | 40% |
| b) Frobisher Bay, Baffinseyju, Kanada ... | 257 | 36% |
| c) Prestwick, Skotlandi | 117 | 17% |
| d) Shannon, Írlandi | 48 | 7% |
| Alls | 708 | 100% |

Heimild: Flugmálastjórnin, Keflavíkurflugvelli.

Millilendingar vegna eldsneytistöku á samkeppnisflugvöllum Keflavíkurflugvallar námu aðeins 1,7% af flugumferð í íslenska flugstjórnarsvæðinu, sem skiptist eins og fram kemur í töflu 6.

Niðurstaða Flugmálastjórnar var sú m.a. að:

- 1) stærsti markhópurinn leggi allt kapp á að bjóða viðskiptamönnum sínum beint flug án viðkomu milli brottfarar- og áfangastaðar.
- 2) það myndi hafa óveruleg efnahagsleg áhrif fyrir Keflavíkurflugvöll og nærliggjandi byggðir þótt hluti þeirra flugvéla sem millilenda í dag á samkeppnisvöllum flyttu sig til Keflavíkurflugvallar.
- 3) ekki sé nægilegt flutningamagn fyrir hendi hér á landi til að auka umferð um Keflavíkurflugvöll. Offramboð sé nú þegar á lestarrými í áætlunarflugi sem nemi 5-6.000 tonnum, sem er svipað og árið 1993⁶¹.

b) Alþjóðleg dreifingarmiðstöð í skipaflutningum.

Aðilar í kaupskipaútgerð, sem skýrsluhöfundur ræddi við, voru sammála um að lega landsins væri ekki hagstæð skipaflutningum milli Ameríku og Evrópu með viðkomu hér á landi.⁶² Í skipaflutningum gildir sama lögmálið og í fraktflugi, að leitast er við að stytta flutningstímann sem mest og auka afköst fjármagnsins. Skipaleiðin milli Ameríku og M-Evrópu lengist um a.m.k. 1-2 sólarhringa ef höfð er viðkoma hér á landi, til viðbótar við þjónustutíma skipa og umskipanir í vöruhöfn hérlendis.⁶³ Einhverjir möguleikar gætu verið í flutningum milli Ameríku og norðursvæða Evrópu, auk þess sem Eimskip hefur byggt upp flutningsþjónustu á Nýfundnalandi (jaðarsvæði) í Kanada sem nýst hefur inn í flutningskerfi fyrirtækisins um Ísland yfir Atlantshafið.

c) Alþjóðleg dreifingarmiðstöð í miðju N-Atlantshafi.

Skýrsluhöfundar benda á að Keflavíkurflugvöllur sé tilvalinn til vörudreifingar milli NA-Asíu og Evrópu annars vegar, og milli N-Ameríku og Evrópu hins vegar, vegna landfræðilegrar legu Íslands, og leggja til að hann verði gerður að alþjóðlegri dreifingarmiðstöð!

⁶¹ *Keflavíkurflugvöllur: Tekjuöflunarleiðir og markaðssetning*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands fyrir Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, september 1994, bls. 28.

⁶² Þórður Magnússon, framkvæmdastjóri hjá Eimskipafélagi Íslands hf. og stjórnarformaður Tollvörugeymslunnar hf.

⁶³ Ólafur Ólafsson, forstjóri Samskipa hf.

Það er einkenni fraktflutninga að stærstu aðilarnir leitast við að koma sér upp stórum en fáum safnstöðvum á stærstu markaðssvæðunum og við stærstu flugvelli heimsins. Algengast er og ódýrast að vörum sé ekið á þær safnstöðvar eða þær fluttar með lest, frekar en í flugi. Rekstur minni safnstöðva hefur ekki gengið upp, t.d. rekstur safnstöðvar Cargolux í Frankfurt vegna of lítill magns, og því hefur Cargolux lagt hana niður og styrkt safnstöðina í Luxemburg á móti.⁶⁴

Aðrar áherslur gilda að vísu um hraðbögglaþjónustu. Þar gildir hraði í flutningum og því reynir meira á flug og flugtengingar milli staða. Ekki hefur verið sýnt fram á að Keflavíkurflugvöllur hafi tækifæri á þessu sviði sérstaklega.

Af viðtölum skýrsluhöfundar við menn í flugfraktþjónustu kom fram að erlend fraktflugfélög lenda ekki hér á Íslandi nema að það falli inn í áætlunarleiðir þeirra og að viðskiptin séu nægjanleg til að réttlæta kostnað þeirra við millilendinguna.⁶⁵ Þannig háttar nú til um flug Cargolux hingað, sem er hluti af áætlunarflugi þess vestur um haf með vörur úr safnstöðinni í Luxemburg. Þannig háttaði einnig til um flug Flying Tigers hingað til lands fyrir nokkrum árum.⁶⁶

Til þess að Ísland geti orðið dreifingarmiðstöð fraktflugfélaga fyrir Evrópu þarf framboð á frakt að aukast til muna. Ella þyrfti að koma hér upp safnstöð, sem telja verður óraunhæft, þar sem hún gæti ekki byggt starfsemi sína á vegtengingum við stór markaðssvæði, sem er forsenda slíkra stöðva erlendis.

Takmörkuð dreifing á vörum t.d. til norðlægra jaðarsvæða í nágrenni Íslands, eða smápakka- eða tímaritadreifing, verður þó að teljast möguleg, t.d. í gegnum Tollvörugeymsluna hf. í Reykjavík. Hafa fyrirspurnir þess eðlis borist hingað á undanförunum árum.⁶⁷

d) Tækifæri gagnvart bandarískum fyrirtækjum sem vilja flytja út til Evrópu.

Hér kann að vera til staðar þekking á útflutningi til Evrópu sem nýst gæti bandarískum fyrirtækjum og möguleiki væri að selja í formi þjónustu. Af samtölum skýrsluhöfundar við aðila í viðskiptalífinu er þó ljóst að dreifingarstarfsemi héðan fyrir bandarísk fyrirtæki er langsóttur möguleiki. Dæmi eru um að íslenskir aðilar hafi á undanförunum

⁶⁴ Pétur Guðmundsson, flugvallarstjóri Keflavíkurflugvelli.

⁶⁵ Pétur Guðmundsson, flugvallarstjóri Keflavíkurflugvelli. Einar Sigurðsson, upplýsingafulltrúi Flugleiða hf.

⁶⁶ Einar Sigurðsson, upplýsingafulltrúi Flugleiða hf.

⁶⁷ Þróstur Ólafsson, form. Frísvæðisnefndar. Helgi K. Hjálmsón og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugeymslunnar hf.

árum fengið umboð til Evrópudreifingar fyrir fyrirtæki í N-Ameríku, en í flestum slíkum tilfellum hafa flutningar vörunnar farið sjóleiðis beint til M-Evrópu og vörum verið dreift þaðan.⁶⁸ Fyrirhugaðir fríverslunarsamningar milli ESB og NAFTA gera að engu sérstöðu Íslands sem einhvers konar tollahliðs inn í Evrópu fyrir ameríska útflytjendur, hafi slíkt tækifæri verið til staðar þegar skýrslan var skrifuð.

5.2.6 Styrkleika- og veikleikamat.

Athyglisvert er mat skýrsluhöfunda á styrkleika og veikleika Íslands m.t.t. frísvæðis og ekki síst hvernig þeir þættir tengjast möguleikum og ógnunum.

Skýrsluhöfundar telja styrk landsins felast m.a. í legu landsins, lágum raforkukostnaði, hagkvæmum sjóflutningum (í andstöðu við fyrra mat höfunda), menntun þjóðarinnar og aðild að EES-samningnum. Veikleikana telja þeir vera m.a. flugsamgöngur s.s. ósamkeppnishæfni Keflavíkurflugvallar í lendingargjöldum og þjónustugjöldum, lög og reglugerðir andsnúnar frísvæði, skorti á skattaívilnunum og öðrum stuðningsaðgerðum, hár launakostnaður o.fl. Fjarskiptakerfi Íslands telja skýrsluhöfundar að feli í sér bæði styrkleika og veikleika.

Niðurstaða höfunda er athyglisverð.

"Áður en Ísland getur orðið brú fyrir amerísk og japönsk fyrirtæki, sem vilja selja á Evrópumarkað, verður að yfirstíga marga innbyggða veikleika. Það er augljóst að Ísland getur ekki keppt við Asíulönd í framleiðslu á hátæknivörum; launakostnaður er of hár. Eini möguleiki Íslands á sviði hátækni er í einfaldri samsetningu á vörum áður en þær komast til endanlegs notanda. Það eru draumórar að sjálfvirkni, vélmenni og ódýr orka landsins nægi til að framleiða ódýrari vörur en keppinautarnir.

*Ísland verður að leita eftir iðnaði sem krefst menntaðs og þjálfaðs vinnuafls, eða iðnaði sem er ekki vinnuaflsfrekur og gæti haft hag af þeirri þjónustu og aðstöðu sem hér er, t.d. vörudreifingu, flugvélaviðgerðum, o.s.frv."*⁶⁹

Hér eru að vísu margar þversagnir, en í reynd er hátækni iðnaður sleginn út af borðinu. Einhvers konar samsetning í hátækni er jafnóhagkvæm og önnur framleiðsla í hátækni vegna óhagkvæms vinnuafls og er slíkur iðnaður að mestu kominn til Asíu. Upplýsingar benda einnig til að iðnaður á frísvæðum í Þýskalandi sé nú nánast aflagður

⁶⁸ Þórður Magnússon, framkvæmdastjóri hjá Eimskipafélagi Íslands hf.

⁶⁹ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 82.

af þessum sökum, en í staðinn lögð meiri áhersla góða innri byggingu (infrastructure) og hraða og örugga dreifingarþjónustu af hvers kyns tagi, s.s. í Hamborg.⁷⁰

Annar þáttur í veikleikamati skýrsluhöfunda er athyglisverður:

*"Getting companies to set up operations in a Free Zone in Iceland can cost a lot of capital. Where the capital comes from is the big question. Since the companies that operate in a Free Zone are "footloose" it does not encourage putting up an expensive Free Zone. The fact that over-capacity is increasing in most all Free Zones in the world, can only lead to more competition among Free Zones which target the same kind of customers and this may not be very positive for Iceland."*⁷¹

Spurt er: Þarf frekar vitnanna við?

5.2.7 Niðurstöður.

Skýrsluhöfundar leggja til að sett verði upp frísvæði á Suðurnesjum, t.d. í samvinnu við Tollvörugæmsluna hf. í Reykjavík, er starfi á sviði vörudreifingar og samsetningariðnaðar. Beitt verði skattaávilnunum og verulegum styrkjum til að laða að fyrirtæki hingað. Engar tillögur eða áætlanir eru lagðar fram um form styrkja, eðli skattaávilnana eða hve mikla fjármuni þurfi til að frísvæðið geti orðið að veruleika. Er það athyglisvert í ljósi fyrri samkeppnisgreiningar skýrsluhöfunda.

Í skýrslunni var lagt til að frísvæðið á Suðurnesjum yrði ekki afmarkað/afgirt svæði, heldur væri rétt að nota vannýtt húsnæði, sem víða væri að finna í sveitarfélögum sem liggja að Keflavíkurflugvelli. Höfundar bentu á að sú starfsemi sem hentað gæti til að byrja með væri dreifingarmiðstöð og samsetningariðnaður á hátækniörum. Vekur það sérstaka athygli í ljósi fyrri fullyrðinga skýrsluhöfunda sem áður var vitnað til.

5.3 Frísvæði - Markmið og skilyrði.

Í skýrslu Frísvæðisnefndarinnar frá 15. mars 1993 er bent á að hugmyndir um frísvæði á Suðurnesjum séu ekki nýjar af nálinni, en að þær hafi "fengið aukið vægi og meiri eftirtekt eftir að umskipti urðu í atvinnulífi Suðurnesja með vaxandi atvinnuleysi samfara því að útflutningstekjur Íslendinga drógust verulega saman og stöðnunareinkenni atvinnulífsins urðu greinilegri." Markmiðin með stofnun frísvæðis á Suðurnesjum séu margvísleg, m.a.:

⁷⁰ Helgi K. Hjálmsón og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugæmslunnar hf.

⁷¹ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992, bls. 84.

1. Að bæta atvinnuástand á Suðurnesjum
og mæta þannig samdrætti í fiskvinnslu og framkvæmdum á vegum varnarliðsins.
2. Að skapa hér á landi atvinnutækifæri fyrir menntað fólk á sviði nútímatækni.
3. Að auka umferð um Keflavíkurflugvöll.
Horfur um rekstur hans sé í óvissu og er þá vísað til óvissu um framtíðarveru varnarliðsins, sem hefur kostað um 800 m. kr. á ári til rekstrar flugvallarins. Nauðsynlegt sé að auka tekjur flugvallarins svo að kostnaður við rekstur hans dreifist á fleiri aðila.
4. Að auka útflutning frá landinu og hraða framþróun í atvinnustarfsemi.

Hér kemur fram í markmiðssetningu að fyrst og fremst er gætt að **svæðisbundnu** átaki til að auka atvinnusköpun og staðbundnar tekjur. Augljóst er að hugmyndin um frísvæði er hér farin að taka á sig mynd "atvinnuátakssvæðis" með eins konar frísvæðis-ívafi.

Í skýrslunni kemur fram að ekki sé ráðgert að svæðið sé afgirt eða lokað, heldur verði um að ræða tiltekin, afmörkuð svæði innan einstakra sveitarfélaga sem nytu ívilnandi reglna. Gert er ráð fyrir að fyrirtækjum, sem setjast vilja að á svæðinu, standi til boða tímabundnar skattaívilnanir og staðsetningarhvatnar, en verði að undirgangast ákveðin skilyrði um eftirlit og fleira, m.a. að a.m.k. 2/3 hlutar af framleiðslu þeirra verði fluttur úr landi.

Ekkert sé því til fyrirstöðu að hér verði um íslensk fyrirtæki að ræða að því tilskyldu að þau leggi fram fé til atvinnuskapandi starfsemi eða beinna fjárfestinga. Hins vegar verði skilin á milli frísvæðisfyrirtækja og annarrar starfsemi að vera skörp. Fyrirtæki á frísvæðinu verði að uppfylla m.a. þau skilyrði að:

- um nýja starfsemi sé að ræða sem auki fjölbreytni í atvinnulífi landsmanna
- starfsemin styrki stöðu flugvallarins.

Tekið er sérstaklega fram að ekki sé sjálfgefið að hefðbundnum matvælaíðnaði verði heimilaður aðgangur að ívilnunum svæðisins, jafnvel þótt um nýjar vinnsluaðferðir og

framleiðslutegundir geti verið að ræða. Þungamiðjan í viðskiptalegri hugmyndafræði frísvæðisins sé efling alþjóðaviðskipta með útflutning að megin tilgangi.⁷²

5.4 Frísvæði - Hvers konar starfsemi?

Í skýrslu Frísvæðisnefndarinnar frá 15. mars 1993 kemur fram að "nefndin leggur áherslu á að þegar leitað verður að fjárfestingaraðilum þá verði fyrst og fremst miðað við fyrirtæki í hátækni eða fyrirtæki á þeim atvinnusviðum sem greiða sambærileg laun og hér eru fyrir". Þá lætur nefndin þá skoðun í ljós að líklegast sé að hingað komi hátækni framleiðsla og ýmiskonar samsetning iðnaðarvöru auk vörudreifingar.

5.4.1 Hátækni framleiðsla.

Hugmyndir um hátækni framleiðslu á frísvæði hérlendis tengjast án efa höfundum skýrslunnar **Free Zones in Iceland**, einkum þeim Dan Charny, þá aðstoðarframkvæmdastjóra HTM (High Tech Marketing) Inc. og Magnúsi S. Norðdahl, þá starfsmanni tölvufyrirtækisins ACO hf. í Reykjavík, en nú hjá Computer 2000 hf. Hugmyndin að baki skýrslunni var viðskiptahugmynd þeirra um samstarfsverkefni þessara fyrirtækja við samsetningu og markaðssetningu á HTM tölvum og fylgihlutum fyrir markað á Norðurlöndum og í öðrum Evrópulöndum.

Þessi hugmynd að starfsemi á frísvæði á Suðurnesjum hefur æ síðan lifað góðu lífi, enda var í skýrslunni staðfestur ásetningur HTM Inc. að vera brautryðjendur á frísvæðinu á Suðurnesjum.

Í uppkasti að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf. (FS), sem unnin var fyrir Frísvæðisnefndina í nóvember 1993 af Magnúsi S. Norðdahl, er lögð sérstök áhersla á hátækni iðnaðinn í stefnumörkun fyrir FS, eins og fram kemur þegar litið er á hana í heild sinni [*leturbr. EKJ*]:⁷³

1. Laða að **hátækni** fyrirtæki sem þurfa á vel menntuðu og þjálfuðu starfsfólki að halda.
2. Hjálpa **hátækni** fyrirtækjum að hefja útflutning í gegnum frísvæðið til og frá Evrópu og Bandaríkjunum.

⁷² Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 3.

⁷³ Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf. Magnús S. Norðdahl fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993, bls. 3

3. Stuðla að stofnun fyrirtækja með erlendu fjármagni sem og að stuðla að samstarfi innlendra og erlendra fyrirtækja á frísvæðinu.
4. Auka tekjur og flugumferð um Keflavíkurflugvöll.

"Markmiðið er að laða að 1 fyrirtæki á fyrsta árinu, 5 fyrirtæki innan 2 ára, 10 fyrirtæki innan 3 ára og samtals 12 fyrirtæki innan 4 ára".⁷⁴ Gert er ráð fyrir að helstu samkeppnisaðilar við öflun á slíkum fyrirtækjum séu Shannon á Írlandi, Gander í Nýfundnalandi, Montreal í Kanada, Prestwick í Skotlandi og Anchorage og Fairbanks í Alaska.⁷⁵ Nauðsynlegt sé að bjóða aðlaðandi ívilnanir fyrir fyrirtæki á svæðinu, laða að fyrirtæki með því að bjóða betri þjónustu en önnur sambærileg frísvæði, og leggja áherslu á að skapa FS sérstöðu.

Að mati höfundar muni staðsetning frísvæðisins skilja það frá öðrum frísvæðum⁷⁶ (?). Fyrir þessu eru engin rök færð í skýrslunni. Þá er lagt til að: *"Áhersla verði lögð á að laða að fyrirtæki sem ekki eru í útflutningi og eru í iðngrein sem er ný á Íslandi eða er óþróuð og krefst vel hjálfaðs starfsfólks. Þessi fyrirtæki skulu flytja út meira en 2/3 af sinni framleiðslu. Framleiðsla og vörur sem seldar eru á íslenskan markað skulu bera öll þau gjöld sem við eiga um slíka vöru."*

Flest fyrirtæki á Íslandi hafa blandaða framleiðslu m.t.t. heimamarkaðar og útflutningsmarkaðar. Algild regla í markaðssetningu er sterk staða á heimamarkaði, sem er ætíð talin lykilatriði fyrir árangri á útflutningsmarkaði. Þess vegna er óraunhæft að setja reglur um hámark eftir einstökum mörkuðum; það slævir árvekni og frumkvæði stjórnenda til að hámarka tekjumöguleika sem geta verið breytilegir eftir mörkuðum hverju sinni, m.a. vegna gengisþróunar.

Stjórnendur Tollvörugæmslunnar hf. hafa athugað ýmsa möguleika í sambandi við starfsemi á frísvæði. Þeir telja svokallaða "component"-samsetningu erlendra stórfyrirtækja héraðs ekki raunhæfan möguleika að svo stöddu og er ein ástæðan sú að flutningskostnaður yrði allt að 80% af veittri þjónustu frísvæðisaðilans.⁷⁷ Þetta hlutfall er mun hærra en t.d. á Shannon frísvæðinu.

⁷⁴ Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf. Magnús S. Norðdahl fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993, bls. 3

⁷⁵ Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf. Magnús S. Norðdahl fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993, bls. 12

⁷⁶ Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf. Magnús S. Norðdahl fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993, bls. 12

⁷⁷ Keflavíkurflugvöllur: Tekjuöflunarleiðir og markaðssetning. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, september 1994, bls. 34.

Þeir benda einnig á að upprunareglur komi í veg fyrir að framleiðsla af þessu tagi héraendis sé raunhæf eða hagkvæm. Samkvæmt reglum verði allt að 80% virðisaukans af framleiðslu á tölvum, sjónvörpum, myndbandstækjum o.þ.h. að verða til í samsetningarlandinu til þess að það njóta uppruna vörunnar.⁷⁸ Fyrri greining í 4. kafla þessarar skýrslu leiðir í ljós að einföld samsetning nýtur ekki upprunaréttinda á EES-svæðinu, burtséð frá hlutfallslegum uppruna hráefna.⁷⁹

Stjórnendur Tollvörugeymslunnar hf. hafa einnig gert alvarlegar athugasemdir við þau markmið, sem sett eru fram, um að innan 4 ára verði komin á íslenskt frísvæði 12 hátæknifyrirtæki. Samkvæmt upplýsingum þeirra frá öðrum frísvæðum skili sér um 2 fyrirtæki af hverjum 1.000 fyrirsprungnum. Markhópurinn sé því a.m.k. 6.000 fyrirtæki en sennilega stærri þar sem ætlunin sé að einbeita sér að sérgreindum markaði eins og hátæknifyrirtæki séu. Gera megi ráð fyrir að kostnaður við að **nálgast** markópinn verði því ekki undir 60 milljónum króna. Það sé einnig spurning, m.a. í ljósi vaxandi samkeppni milli frísvæða, hvort raunhæft sé að ná í tólf fyrirtæki.⁸⁰

Þeir benda einnig á að útilokað sé að keppa við láglaunasvæði Asíu að þessu leyti og reyndar hafi nær öll framleiðsla á frísvæðum í Þýskalandi verið lögð af.⁸¹ Fleiri taka undir þetta sjónarmið og telja að á Íslandi sé vel menntað og þjálfað vinnuafli, en draga í efa að það sé kostnaðarlega samkeppnishæft við það vinnuafli sem þarf til slíkrar samsetningar í Austurlöndum fjær. Friðnaðarsvæði sé víðast hugsað fyrir hátækniönað og eigi því varla við hér á landi. Miklu nær væri að reyna að selja það sem landið hefði upp á að bjóða og væri öðruvísi en hjá öðrum.

Marel hf. er eitt af hinum vaxandi fyrirtækjum í útflutningi á tölvu- og vinnslubúnaði héraendis og kaupir m.a. umtalsverðan hluta af framleiðsluþáttum sínum hjá dönskum undirverktökum, t.d. málmiðnaðarfyrirtækjum þar ytra. Framkvæmdastjóri fyrirtækisins bendir á að allt tal um samsetningariðnað í hátækni héraendis sé óraunhæft. Hér vanti alla nauðsynlega hliðarstarfsemi í framleiðslu og þjónustu tengdri tölvusamsetningum, t.d. tölvubretti o.fl. Alla innri byggingu (infrastructure) vanti til þess að þessi hugmynd geti gengið upp.⁸²

Gjarnan er litið til uppbyggingar á hátækniönaði á Shannon-svæðinu sem fyrirmynd. Vara verður við slíkri almennri samlíkingu. Shannon-frísvæðið á sér sögu síðan 1959

⁷⁸ Helgi K. Hjálmsón og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugeymslunnar hf.

⁷⁹ EES-samningurinn, bókun 4, 5.gr. bls. 773.

⁸⁰ Greinargerð stjórnenda TVG vegna uppkasts að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf.

⁸¹ Helgi K. Hjálmsón og Gylfi Sigfússon, stjórnendur Tollvörugeymslunnar hf.

⁸² Geir A. Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Marel hf. og stjórnarformaður MIL.

og náði forskoti þegar tollar voru almennir. Flestir viðmælendur mínir eru þeirrar skoðunar að tíminn fyrir Íslendinga nú sé einfaldlega liðinn hafi þessi starfsemi verið raunhæf á annað borð.

Þá má benda á að kostnaður við hvert starf skapað eða varðveitt í hátækniönaði á Shannon er tvöfalt hærri en í öðrum starfsgreinum. Kostnaðurinn er 64% hærri en í matvæla- og drykkjarvöruönaði svo dæmi sé tekið, en 250% hærri en í þjónustugreinum.⁸³

Því verður að draga þá ályktun að burtséð frá hindrunum sem felast í upprunareglum EES-samningsins, sé óraunhæft að gera ráð fyrir samsetningarstarfsemi í hátækniönaði eða á hátækniframleiðslu hérlendis og jafnframt afar óskynsamlegt að hætta almannafé til slíkrar uppbyggingar.

Á hinn bóginn hefur verið bent á að möguleikar séu á samstarfi íslenskra og japanskra aðila á sviði hátækni, sem yrðu byggðir á því að íslenskir aðilar legðu fram hugvit og þekkingu til hugbúnaðarframleiðslu, byggða á reynslu í tækni tengdri sjávarútvegi, en hinir japönsku aðilar legðu fram þekkingu á tölvubúnaðinum og framleiðslu hans.⁸⁴ Hér eru um áhugaverða hugmynd að ræða, en tæpast breytir hún þeirri ályktun að vinnuafl til samsetningar verður að teljast samkeppnishæfara í A-Asíu, né heldur er hugmyndin sérstakur rökstuðningur fyrir frísvæði hérlendis, heldur ábending um almenna möguleika á útflutningi á íslensku hugviti, sbr. Marel hf.

5.4.2 Alþjóðleg dreifingarmiðstöð.

Áður hefur verið fjallað um þær hugmyndir að Ísland, einkum Keflavíkurflugvöllur, verði alþjóðleg dreifingarmiðstöð hérlendis, og er vísað í þá umfjöllun. Takmarkaðir raunhæfir möguleikar sýnast vera í þeim efnum. Með því er ekki dregið úr þeim möguleikum sem til staðar eru til að auka tekjumöguleika Keflavíkurflugvallar og er vísað í sérstaka umfjöllun um það atriði.

5.4.3 Þjónusta við flugvélar.

Á undanförunum árum hafa Flugleiðir hf. verið að byggja upp myndarlega viðgerðar- og viðhaldsstöð á Keflavíkurflugvelli. Stöðin hefur verið liður í þeirri áætlun félagsins að annast sem mest af viðhaldi flugvéla sinna hérlendis og skapa starfsmönnum með því aukna atvinnu og dýrmæta reynslu. Viðhaldsstöðin kostaði uppsett um 900 millj. kr.

⁸³ *Shannon Development Annual Report 1993.*

⁸⁴ Magnús S. Norðdahl, *Computer 2000* hf.

og var reist algjörlega á ábyrgð og fyrir reikning félagsins án beinna styrkja frá hinu opinbera, en kanadískur útflutningslánaþjófur fjármagnaði hluta af verkinu. Stöðin er alls um 12.500 m², þar af er flugskýlið sjálft um 8.000 m² en verkstæði og skrifstofur um 4.500 m².

Á undanförunum misserum hafa Flugleiðir hf. tekið að sér viðhaldsverkefni á erlendum flugvélum. Nýverið gerði félagið samning um viðhaldsverkefni á 3 flugvélum SAS-flugfélagsins að undangengnu útboði. Það er fyrirtækinu mikil lyftistöng og viðurkenning að hlotnast þetta verkefni, ekki síst í samkeppni við eigin viðhaldsstöð SAS-flugfélagsins. Útflutningur Flugleiða hf. á þessari þjónustu nam árið 1994 um 30-50 millj. kr., en forsvarsmenn félagsins ráðgera að útflutningstekjur stöðvarinnar geti numið um 200 millj. kr. á ári, sem samsvarar þeirri 10-15% umframafkastagetu sem er til staðar hjá stöðinni. Þar starfa um 165 manns, þar af 125 við flugvirkjastörf.⁸⁵

Uppbygging viðhaldsþjónustu Flugleiða hf. er án efa eitt hið markverðasta í atvinnuuppbyggingu á Suðurnesjum hin seinni ár. Það er athyglisvert að hún á sér stað utan við hina pólitísku umræðu um atvinnuuppbyggingu á Suðurnesjum og án sýnilegs atbeina eða beinna fjárstyrkja frá hinu opinbera. Flugleiðir hf. hafa staðið utan við hina miklu umræðu um frísvæði á Suðurnesjum eða við Keflavíkurflugvöll, en augljóst er að þeir hafa á hinn bóginn látið verkin tala.

5.4.4 Önnur starfsemi og skilyrði.

Nýverið hafa svo komið fram hugmyndir um að markhópar frísvæðis á Suðurnesjum þurfi að vera aðilar sem geta nýtt sér auðlindir landsins og staðsetningu þess til markaðssóknar, t.d.:⁸⁶

- a) þekkingu og reynslu landsmanna í sjávarútvegi, s.s. rannsóknum, þróun, vinnslu og framleiðslu
- b) "orkugarð" Suðurnesja, s.s. rafmagn, hita, jarðsjó, o.þ.h.
- c) staðsetningu landsins mitt á milli þriggja stærstu viðskiptasvæða heimsins, í Evrópu, Ameríku og Asíu
- d) hátt menntunarstig þjóðarinnar
- e) fegurð landsins og ómengi náttúru.

Hér kveður við nýjan tón, sem er tenging við sjávarútveg og auðlindir landsins, en áður hafði verið lögð áhersla á að frísvæðis-starfsemin væri ekki í samkeppni við innlenda

⁸⁵ Einar Sigurðsson, upplýsingafulltrúi Flugleiða hf.

⁸⁶ Kristján Pálsson, alþingismaður. "Nýttum tækifærin." Morgunblaðið 15. mars 1995.

starfsemi. Eftir sem áður er þó lögð áhersla á erlenda fjárfestingu og erlenda fjárfesta, þ.e. "að gera Ísland að frísvæði erlendra fjárfesta og orkugarði framtíðarinnar". Og áfram er bent á legu landsins sem sérstaks aðdráttarafls fyrir erlenda samkeppni.

Þá hafa komið fram tillögur um að markaðssetning Keflavíkurflugvallarins verði undir stjórn frísvæðisins (?)⁸⁷ Ekki verður séð að það breyti miklu fyrir Keflavíkurflugvöll. Enn fremur verður að telja helst til langt seilst ef hluta af yfirstjórn eina alþjóðaflugvallar landsins er komið fyrir undir svæðisbundinni atvinnuáttastjórn. Með skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um tekjuöflunarleiðir og markaðssetningu Keflavíkurflugvallar er bent á margvíslega möguleika flugvallarins, sem flestir eru **algjörlega óháðir** því hvort tekst að stofna frísvæði eða auka atvinnu á Suðurnesjum.

Það virðist einsýnt að hugmyndir um það hvers konar starfsemi sé ætluð á nýju frísvæði séu mjög mikið á reiki. Engar raunhæfar athuganir eða markaðskannanir munu hafa verið gerðar á markaðssetjanleika hugmyndarinnar um frísvæði á Suðurnesjum.

5.5 Fríðindi á frísvæðinu.

Eins og áður hefur verið nefnt er gengið út frá því í áfangaskýrslu Frísvæðisnefndar, að afmörkuð yrðu svæði innan einstakra sveitarfélaga sem nytu ívilnandi reglna að uppfylltum ákveðnum skilyrðum þó. Er þá einkum horft til staðsetningarhvata eins og skattaívilnana, ívilnana í gjöldum og aðstöðu sveitarfélaga, og beinna styrkja, sem og sérstakrar tollaafgreiðslumeðferðar.

5.5.1 Skattar.

Í hugmyndum að frísvæði á Suðurnesjum hefur verið gengið út frá því að svæðið myndi njóta sérstakra ívilnana í skattgreiðslum til ríkisins. Hefur þá gjarnan verið vísað til skattareglna í Shannon-héraði. Þeir sem lengst vilja ganga hafa lagt til að⁸⁸ :

- a) tekjuskattur fyrirtækja verði 0% í 5 ár, en hækkaði síðan í 10%
- b) leigukostnaður dragist tvöfalt frá til tekjuskatts
- c) fjárfestingar afskrifist tvöfalt hraðar en núverandi lög heimila

Gallinn við þessa hugmynd er sá að hún er í innbyrðis ósamræmi. Enginn akkur er í því fyrir fyrirtæki sem greiðir 0% tekjuskatt að afskrifa fjárfestingar tvöfalt hraðar en núverandi lög heimila. Þegar fyrirtækið færi loks að greiða tekjuskatt eftir 5 ár væru

⁸⁷ Kristján Pálsson, alþingismaður. "Nýtum tækifærin." Morgunblaðið 15. mars 1995.

⁸⁸ Kristján Pálsson: "Nýtum tækifærin". Morgunblaðið 15. mars 1995.

fjárfestingar allar afskrifaðar að fullu! Hugmyndafræðilega væri miklu nær að fyrirtæki fengju við þessi skilyrði að fresta afskriftum frekar en að flýta þeim! En oft er kapp meira en forsjá.

Í skýrslu Frísvæðisnefndarinnar frá 15. mars 1993 er bent á að almennt virðast gilda sömu skattareglur á frísvæðum og í viðkomandi landi⁸⁹, t.d.

- að 10% tekjuskattur gildi almennt á Írlandi af iðnaðarstarfsemi til 2000 (ekki bundið við Shannon), en á Shannon sé heimilt af afskrifa á skemmri tíma.
- að á dönsku "erhverfszoner" séu einu frávikin í beinu sköttunum þau að heimilt sé að afskrifa tvöfalt hraðar en annars staðar í landinu til 1999 og þeim er veitt undanþága frá stimpilgjöldum vegna kaupa og veðsetningar á fasteignum á svæðinu.
- engar sérreglur gildi um t.d. eignarskatta.
- um skatta viðkomandi sveitarfélaga geti gilt mismunandi reglur háð ákvörðunum viðkomandi sveitarfélags, t.d. fasteignagjöld, sérst. skattur af versl. og skrifst.húsn. o.þ.h.

Nefndin bendir á þær takmarkanir sem í gildi séu varðandi skattaívilnanir m.a. vegna fjölpjódlegra skuldbindinga og að ívilnunum frá almennum skattareglum séu nánast alls staðar sett ákveðin tímamörk.

Í skýrslunni er lagt til að eftirfarandi tímabundnar ívilnanir (til ársins 2000) verði veittar frísvæði á Suðurnesjum, enda leggi þá viðkomandi sveitarfélög umtalsvert af mörkum á móti:

- **skattar ríkis:**
 - afskriftir af fjárfestingu tvöfalt hærri en að óbreyttum lögum
 - stimpilgjöld af kaupum, sölu og veðsetningu fasteigna á svæðinu undanþegin
 - athuga lækkun eða niðurfellingu iðnlánasjóðsgjalds, kirkjusjóðsgjalds, o.fl.
- **gjöld sveitarfélaga:**
 - sérstakur skattur á verslunar- og skrifstofuhúsnæði felldur niður
 - fasteignagjöld af fasteignum á svæðinu felld niður
 - byggingarleyfis- og gatnagerðargjöld af nýbyggingum felld niður
- **orkufyrirtæki/
sveitarfélög:**
 - veiti hagstæða greiðsluskilmála á heimtaugagjöld, veitugjöld o.fl.

⁸⁹ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 7-9.

Gera verður ráð fyrir því að veruleg andstaða sé innan atvinnulífsins og meðal almennings um sértækar skattaívilnanir, í jafn smáu og fámennu þjóðfélagi sem hér er. Þetta kom glögg fram í samtölum höfundar við fjölmarga í tengslum við gerð þessarar skýrslu.

Enda hníga mjög sterk rök gegn sértækum skattaívilnunum. Þau helstu eru:

1. Ívilnanir breyta ekki rekstrarhagkvæmni á neinn hátt.

- Óárðbær rekstur er alveg jafn óárðbær frá þjóðhagslegu tilliti hvort heldur hann nýtur styrkja/skattaívilnana eða ekki.

2. Samkeppnis- og jafnræðissjónarmið.

- Erlendir fjárfestar sækjast eftir góðu vinnuafli, kaupum á orku og öðrum innlendum þjónustuháttum. Út frá samkeppnis- og jafnræðissjónarmiði er óeðlilegt að veita þeim sérstök fríðindi umfram aðra starfsemi og gera þeim e.t.v. kleift að yfirbjóða innlend fyrirtæki t.d. í launakostnaði.
- Æ erfiðara er að aðgreina erlenda og innlenda fjárfestingu. Eignarhlutdeildir í fyrirtækjum ganga kaupum og sölum. Fjármagnið hefur engin landamæri lengur, né þjóðerni. Þess vegna er ekki hægt að veita "erlendum" aðilum sérstakar skattaívilnanir.

3. Margvísleg reynsla er fyrir því að skattaívilnanir séu misnotaðar:

- til að ná miklum og skjótfengnum hagnaði.
- frísvæðisstarfsemi dregur að sér rótlausan ("footloose") iðnað og starfsemi, sem með styrkjum og skattaívilnunum kostar litlu sem engu til í fjárfestingu; en hverfa síðan á braut fyrr en varir.
- í gegnum "transfer pricing", þ.e. verðlagningu skyldra aðila milli landa.

4. Ívilnanir í tekjuskatti gagnast í flestum tilfellum ekki viðkomandi fjárfesti heldur ríkissjóði heimalands hans, séu tvísköttunarsamningar fyrir hendi.

- Þetta virkar þannig að fjárfestir er ávallt skattlagður í heimalandi sínu. Séu tvísköttunarsamningar fyrir hendi, má hann draga frá heimalandsskatti þann skatt sem hann hefur greitt í starfsstöðvarlandinu. Séu þeir síðarnefndu óvenju hagstæðir m.a. vegna ívilnana, **borgar þessi aðili þeim mun hærri skatt í heimalandinu.**

Veruleg breyting hefur orðið á skattaumhverfi fyrirtækja á undanförunum 3 árum. Dæmi um þetta eru:

- Tekjuskattur hefur lækkað í 33%, en að teknu tilliti til frádráttarbærni arðgreiðslna er **virkur tekjuskattur undir 25%**. Tekjuskattur á Íslandi er því nú í neðri mörkum OECD-ríkja.⁹⁰
- Aðstöðugjald hefur verið fellt niður.
- Tryggingagjald hérlendis er lægra en annars staðar og gegnsærra.
- Verið er að hefja átak í gerð tvísköttunarsamninga við fleiri ríki.

Að sögn þeirra sem vinna að öflun erlendra fjárfestingar setja erlendir fjárfestar skattamál ekki lengur fyrir sig.⁹¹ Sem dæmi má nefna að í samningaviðræðum við Atlantsáls-hópin var ljóst að ekki þyrfti sérsamninga um skattakerfið eða skatthlutfall. Á hinn bóginn þótti rétt að semja um nokkur atriði er vörðuðu skattaframkvæmdina sjálfa, t.d. um hugtök vegna milliríkjaverðlagningar ("transfer pricing") sem ekki er nægjanlega tekið á í skattalögum hérlendis.⁹²

Ástæða er til að vara sérstaklega við þeim sjónarmiðum að réttlætanlegt sé að grípa til skattaívilnana til að styrkja óarðbæra starfsemi hér á landi, t.d. vegna hás flutningskostnaðar. Dæmi er um að hérlent fyrirtæki hafi flutt hluta af framleiðslu sinni til Bandaríkjanna m.a. vegna óhagræðis í flutningskostnaði og til að vera nær markaðnum. Á tímabili komu upp þau sjónarmið, sem reyndar eru enn á lofti, að tiltekin starfsemi hefði átt heima í skattlausu frísvæði á Suðurnesjum og hefðu útreikningar sýnt að reksturinn gengi við þau skilyrði.⁹³ Með þessu er greinilega verið að horfa fram hjá forsendum um varanlegan rekstrargrundvöll, rugla saman mismunandi hugtökum og beina skattfé til að styrkja óhagkvæman rekstur hérlendis, þó svo að hann kunni að vera atvinnuskapandi.

5.5.2 Beinir styrkir.

Ítarlega hefur verið fjallað um þá styrki sem fyrirtækjum í Shannon-héraði og á Shannon-frísvæðinu standa til boða. Hér er um svo háar fjárhæðir að ræða, að setja verður mörg spurningarmerki við skynsemi þess, hvað þá að frísvæði hér á landi geti keppt við styrkjakerfi ESB sem endurspeglast í atvinnustyrkjum á Shannon-svæðinu. Eftir sem áður leggja þeir til sem lengst vilja ganga að "*styrkir verði sambærilegir og á Shannon-frísvæðinu á Írlandi*".⁹⁴

⁹⁰ Halldór J. Kristjánsson, skrifstofustjóri hjá Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og formaður Markaðsnefndar erlendra fjárfestinga.

⁹¹ Halldór J. Kristjánsson, skrifstofustjóri hjá Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og formaður Markaðsnefndar erlendra fjárfestinga.

⁹² Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytinu.

⁹³ Kristján Pálsson, alþingismaður. Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytinu.

⁹⁴ Kristján Pálsson: "Nýtum tækifærin". Morgunblaðið 15. mars 1995.

Engar raunhæfar áætlanir eru til um það hve mikilli heildarfjárhæð þyrfti að verja til að mæta þeim markmiðum. En jafnframt er ljóst að frísvæði á Suðurnesjum yrði að bjóða mun betur en Shannon-frísvæðið til þess að geta átt möguleika á árangri.

Atvinnustyrkir í gegnum Shannon Development árið 1993 námu IR£ 40 milljónum eða yfir 4 milljörðum króna og runnu til styrktar atvinnusvæði þar sem búa um 400.000 íbúar. Á atvinnusvæði Suðurnesja búa um 15 þús. manns.⁹⁵ Vegna fámennis Suðurnesja-svæðisins samanborið við Shannon-hérað, afleitar samkeppnisstöðu, óhagstæðrar legu landsins, fjarlægðar frá meginmörkuðum, tungumálamismunar o.s.frv. má gera ráð fyrir tvöfalt hærri styrkfjárhæðum á hvern íbúa til að koma frísvæðinu á laggirnar. Miðað við þær forsendur má gera ráð fyrir því að beinir styrkir þyrftu að nema um 300 milljónum króna á ári til þess að vera jafnstæðir styrkjum í gegnum Shannon Development til Shannon-héraðs. Þá eru ekki meðtaldir þeir aðrir styrkir til Shannon-héraðs, sem ekki koma í gegnum Shannon Development Company. Þá er heldur ekki meðtalinn kostnaður vegna kynningar á svæðinu, sem ætla má að sé ekki undir 100 millj. kr. á ári, né heldur stuðningur í formi skattaívilnana eða annarrar aðstöðuívilnunar eða kostnaður við kaup og endurbætur á húsnæði.

Hversu lengi greiða þyrfti styrki til frísvæðis á Suðurnesjum er óvitað. Þau fyrirtæki í Shannon-héraðinu, sem fengu greidda styrki á árinu 1993, höfðu þar með fengið greiddar alls tæplega IR£ 180 milljónir eða ríflega 19 milljarða króna.⁹⁶ Ekki kemur fram á hve löngum tíma, né heldur koma fram upplýsingar um heildarstyrki til þeirra fyrirtækja sem ekki fengu styrkveitingu á árinu 1993, þ.m.t. þau fyrirtæki sem hafa hætt starfsemi eða flust.

Miðað við þessar stærðargráður er því ekki óvarlegt að áætla að "sambærilegir styrkir og á Shannon-frísvæðinu" gætu kostað yfir 2 milljarða króna á 5-6 árum, auk kostnaðar við markaðskynningu á svæðinu, um 500 millj. kr. á 5-6 árum, og þá eru skattaívilnanir ekki meðtaldar.

Í áfangaskýrslu Frísvæðisnefndar frá 15. mars 1993 er lagt til að styrkir verði veittir af sérstöku fyrirtæki, er verði stofnað til að sjá um frísvæðið. Verði stofnun fyrirtækisins, kynning á svæðinu og fjárhagslegir styrkir fjármagnaðir með hlutafjárþátttöku sveitarfélaga, sjóða verkalyðsfélaga, hlutabréfasjóða, einstaklinga og fyrirtækja, og e.t.v. upphafsþátttöku ríkissjóðs, en fjárhagslega muni sveitarfélögin þurfa að standa að

⁹⁵ Hagtölur mánaðarins, Seðlabanki Íslands mars 1995.

⁹⁶ *Shannon Development Annual Report* 1993.

baki frekari styrkjum að einhverju leyti.⁹⁷ Ekkert mat er lagt á það hversu miklir þeir styrkir muni þurfa að vera.

Þó mun vera gert ráð fyrir því að stofnhlutafé verði 100-200 m. kr. og að um 50% hlutafjár kæmi frá ríkinu. Gert mun vera ráð fyrir því að framlagi ríkisins yrði varið til rekstrar og markaðssetningar fyrstu misserin, en framlagi annarra yrði varið til kaupa og endurbóta á húsnæði og til fjárhagsstyrkja.⁹⁸ Mun þessi framsetning vera m.a. gerð í þeim tilgangi að draga úr gagnrýnisröddum vegna styrkveitinganna.

Það er eðli styrkja til atvinnurekstrar, að engin trygging er fyrir **varanlegum rekstrargrundvelli**. Þvert á móti eru mörg dæmi þess að árvissir styrkir til atvinnurekstrar, eins og tíðkast t.d. á Shannon-svæðinu, draga úr árvekni stjórnenda og skekkja rekstrargrundvöll óarðbærrar starfsemi. Einnig vakna spurningar um jafnræðis- og samkeppnissjónarmið milli fyrirtækja á sama markaði hvað varðar vinnuafli, þjónustu- og vöruviðskipti, þar sem sum njóta styrkja og eru betur í stakk búin til að greiða hærra verð fyrir vinnuafli eða aðra þjónustu heldur en fyrirtæki sem ekki njóta styrkja.

Í tengslum við lánveitingar stjórnvalda til fyrirtækja á Vestfjörðum nú í vetur, alls 2-300 millj. kr. hafa komið fram gagnrýnisraddir vegna mismununar milli landssvæða. Vitað er að hráefnisverð á svæðinu hefur hækkað í kjölfarið, auk þess sem meiri eftirspurn hefur myndast eftir aflaheimildum sem ásamt með öðru hefur leitt til herra kvótaverðs. Því er haldið fram að þessar aðgerðir stjórnvalda hafi m.a. raskað rekstrargrundvelli útgerðarfyrirtækja annars staðar á landinu sem staðið hafa höllum fæti, s.s. á Austfjörðum, ekki síst m.t.t. möguleika á kvótakaupum.

Þá vakna einnig grundvallarspurningar um það hvort þegar starfandi útflutningsfyrirtæki ættu ekki einnig að njóta vildarkjara í sköttum og margvíslegra styrkja, sem hafa þó hingað til náð góðum árangri þrátt fyrir erfið rekstrarskilyrði.

5.5.3 Framlag sveitarfélaganna.

Samkvæmt hugmyndum Frísvæðisnefndar mun framlag sveitarfélaganna geta verið margvíslegt, og í reynd skilyrði fyrir þátttöku ríkisins. Ekki er óeðlilegt að sveitarfélög keppist við að efla atvinnustarfsemina í byggðarlagi sínu, enda eru beinir hagsmunir þeirra að atvinnulíf sé blómlegt.

⁹⁷ *Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum*. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls. 7-9.

⁹⁸ Magnús S. Norðdahl, BSc., Computer 2000 hf.

Varðandi frísvæðið hefur einkum verið rætt um ívilnanir á gjöldum til sveitarfélaganna, s.s. fasteignagjöld, gjöld af nýbyggingum og gatnagerðargjöld, orkuverð frá orkuverum sveitarfélaganna, o.s.frv. Hafa þá m.a. komið fram tillögur um að fasteignagjöld verði 10% af núverandi töxtum.⁹⁹ Vissulega vekja ívilnanir af þessu tagi einnig spurningar um óeðlilega mismunun milli fyrirtækja í sveitarfélaginu og hvort sveitarstjórnir geti ekki á áhrifaríkari hátt beitt almennum aðgerðum til stuðnings atvinnulífinu.

Til að laða að erlenda fjárfestingu er nauðsynlegt að sveitarfélög hafi til reiðu landrými á samkeppnishæfu verði og geti e.t.v. útvegað húsnæði. Nokkur dæmi eru um það að skortur á aðgengilegu landrými hafi hamlað gegn fjárfestingu erlendra aðila og einnig eru dæmi um að verðlaus lönd hafi skyndilega rokið upp í verði við ávæning af fyrirhugaðri stóriðjustarfsemi.

5.5.4 Tollar og virðisaukaskattur.

Í skýrslu Frísvæðisnefndarinnar frá 15. mars 1993 er bent á að almennt njóti framleiðsla á frísvæði tollfrelsis hvað aðföng varði og að innlendir vöruskattar séu endurgreiddir ef varan er flutt úr landi. Innanlandssala sé tolluð og skattlögð eins og um innflutning væri að ræða. Evrópskar reglur um þetta séu ekki bundnar við frísvæði þar sem þær eru mikilvægur liður í fríverslunarsamningum. Frávik frá þeim reglum gagnvart frísvæðum séu í ytri tollum fríverslunarsvæða og í vörugjöldum, sem kunna að vera fyrir hendi í einstökum löndum. Í þessum efnum sé ekki um erfiðleika að ræða hér á landi.

Þá hefur verið bent á að hérlendis geti útflutningsfyrirtæki, sem jafnan fá nettó-endurgreiðslu á virðisaukaskatti, skilað uppgjörsskýrslu allt að vikulega og fengið virðisaukaskattinn endurgreiddan. Kerfi þetta hefur reynst vera skilvirkt og jafnvel eru dæmi um það að með þessu sé stöðum skotið undir rekstrarfjármögnun útflutningsfyrirtækja.

5.6 Kostnaður og ávinningur af frísvæði á Suðurnesjum.

Engar raunhæfar áætlanir eru til um heildarkostnað eða ávinning af frísvæði á Suðurnesjum. Fyrirliggjandi uppkast að viðskiptaáætlun um Frísvæði Suðurnesja hf. frá því í nóvember 1993 er reist á veikum grunni og virðist byggjast fremur á óskhyggju um að koma starfseminni á laggirnar en á raunsæju mati allra þátta til enda.

⁹⁹ Kristján Pálsson. "Nýtum tækifærin". Morgunblaðið 15. mars 1995.

Þess vegna er eðlilegt að reynt sé að meta hver kostnaður og ávinningur gæti orðið af frísvæði á Suðurnesjum miðað við þær hugmyndir sem liggja fyrir. Áður hefur verið bent á að ekki sé óeðlilegt að ætla að árlegur kynningarkostnaður og fjárhagsstyrkir muni nema um 400 millj. kr. og að á fimm árum megi gera ráð fyrir að slíkur kostnaður geti numið allt að 2 milljörðum króna, þar af myndu beinir styrkir nema um 1,5 milljarði króna.

Í áætlunum er gert ráð fyrir að laða samtals 12 erlend fyrirtæki að frísvæðinu á 4 árum.¹⁰⁰ Miðað við meðalfjölda starfsmanna í fyrirtækjum á Shannon-frísvæðinu, en þar starfa um 5.500 starfsmenn í 110 fyrirtækjum, má gera ráð fyrir að 600 ný störf sköpuðust á frísvæðinu í fyllingu tímans, ef allt gengi að óskum.

Kostnaður við hvert starf, sbr. aðferðafræði írska Atvinnumálaráðuneytisins, yrði því 2,5 milljónir króna. Sú fjárhæð er aðeins hærri en kostnaður Shannon-svæðisins við atvinnusköpun í hátækniönaði, sem var um 1,9-2,0 millj. kr.¹⁰¹

Fastlega má gera ráð fyrir að kostnaður geti orðið mun hærri vegna verri samkeppnisstöðu Íslands og reynsluleysis við stofnun og rekstur frísvæðis. Tvöfaldist kostnaðurinn má gera ráð fyrir að hann nemi um 4-5 milljörðum króna á 5 ára tímabili.

Þá verður að gera ráð fyrir fasteignakaupum og endurbótum á fasteignum til útleigu. Sé tekið mið af verðmæti fasteigna í eigu Shannon Development og beitt sömu aðferðafræði og fyrr, má gera ráð fyrir því að verja þurfi um 600-1.000 millj. kr. til kaupa og endurbóta á húsnæði á 4-5 árum, eigi sambærilegur stuðningur að vera til staðar á Suðurnesjum og á Shannon.

Þegar allt er meðtalið er ekki óráðlegt samkvæmt þessari nálgun að gera ráð fyrir því að frísvæði á Suðurnesjum gæti kostað fyrstu 4-5 árin um 5 milljarða króna, til þess að vera a.m.k. jafningi í styrkjum og starfsskilyrðum á við Shannon að teknu tilliti til óhagstæðra ytri þátta, og m.v. þau markmið sem látin hafa verið í ljós með framtakinu. Kostnaðurinn gæti skipst þannig í grófum dráttum (skattaívilnanir ekki meðtaldar):

¹⁰⁰ Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf. Magnús S. Norðdahl fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993, bls. 3

¹⁰¹ Shannon Development Annual Report 1993.

Tafla 7.

Mögulegur heildarkostnaður

við Frísvæði á Suðurnesjum

| | m.kr. á ári | m.kr. 5 ár |
|---|----------------|---------------|
| Beinir fjárhagsstyrkir | 400 | 2.000 |
| Markaðs- og kynningarstarf..... | 200 | 1.000 |
| Stofnkostnaður, fasteignir o.fl. | 200 | 1.000 |
| Óvissa, t.d. kynningarkostn. & stofnkostn. | 200 | 1.000 |
| Alls | 1.000 | 5.000 |

Hollt er að hafa í huga reynslu stjórnvalda í Líberíu, sem fjárfestu um \$15 milljónir (um 950 millj. kr.) í frísvæði, en tókst aðeins af afla eins viðskiptaaðila, sem fjárfesti fyrir um \$650 þúsund (um 40 millj. kr.) og skapaði 50 ný störf.¹⁰²

Þá er einnig hollt að hafa í huga að á undanförunum árum hafa verið afskrifaðir í opinberum sjóðum og lánastofnunum landsmanna liðlega 40 milljarðar króna,¹⁰³ sem runnu til atvinnuuppbyggingar undir handleiðslu stjórnmalamanna og skilaði fáum ef nokkrum störfum.

5.7 Atvinnuástand á Suðurnesjum.

Þegar Frísvæðisnefndin var stofnuð í nóvember 1992 þótti ástæða til að kanna stofnun frísvæðis á Suðurnesjum með tilliti til þess að bæta atvinnuástand þar, sem var verra en víða annars staðar á landinu. Þessi staða hefur nú breyst verulega á undanförunum misserum. Þetta má sjá í töflu 8 á næstu bls. Hún ber með sér að í nóvember 1992 var atvinnuleysi 3,5% á landsvísu, en þó langmest á Suðurnesjum 6,0%. Atvinnuleysi m.v. undangengna marsmánuði hefur aukist verulega á landsvísu eða í 6,4% á meðan atvinnuleysi hefur nokkuð staðið í stað á Suðurnesjum, 6,2%, og er nú orðið lægra en landsmeðaltal. Víðast hvar er atvinnuástand í mars sl. verra en á Suðurnesjum.

¹⁰² *Free Zones in Iceland.* Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992.

¹⁰³ Þröstur Ólafsson, formaður Frísvæðisnefndar.

Tafla 8

Atvinnuleysi á landinu.

| | nóv.92 | mars 93 | mars 94 | mars 95 | 12 mán. |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Reykjavík | 3,2% | 5,2% | 6,2% | 6,2% | 4,6% |
| Vesturland | 3,2% | 5,0% | 6,8% | 5,6% | 4,1% |
| Vestfirðir | 1,6% | 3,7% | 3,9% | 4,0% | 2,4% |
| Norðurland v. | 3,7% | 4,7% | 6,3% | 7,1% | 4,7% |
| Norðurland ey. | 4,0% | 6,6% | 7,8% | 7,6% | 6,1% |
| Austurland | 3,3% | 6,2% | 5,8% | 7,6% | 4,5% |
| Suðurland | 3,6% | 5,2% | 6,0% | 7,3% | 4,7% |
| Suðurnes | 6,0% | 6,8% | 5,4% | 6,2% | 4,7% |
| Landið allt | 3,5% | 5,4% | 6,2% | 6,4% | 4,6% |

Heimild: Vinnuáskrifstofa Félagsmálaráðuneytisins. Yfirlit um atvinnuástandið, nr. 3/95, 18/4/95.

Sú röksemd að stofna þurfi frísvæði á Suðurnesjum til að styrkja óvenju slæmt og versnandi atvinnuástand á Suðurnesjum er því ekki lengur til staðar.

Þá verður að draga í efa að atvinnusvæðið á Suðurnesjum uppfylli nauðsynleg skilyrði ESB sem "atvinnuátakssvæði", er njóti beinna eða óbeinna ívilnana af hálfu stjórnvalda m.a. af ofangreindum ástæðum. Atvinnuástand hérlendis er einnig mun skár en í EES-löndunum og þau atvinnusvæði, sem verst eru sett hérlendis, eru þó mun betur stödd en skástu atvinnusvæðin í EES-löndunum.¹⁰⁴

Þá hefur ekki komið til fækkunar starfa Íslendinga vegna samdráttar hjá varnarliðinu og nokkuð ljóst mun vera orðið að varnarliðið muni ekki draga starfsemi sína saman hérlendis eins og gerst hefur víða erlendis. Þess vegna eru litlar sem engar líkur á því að sérundanþágur sem veittar hafa verið til svæða í Þýskalandi vegna lokunar herstöðva eigi við hérlendis.

Með öðrum orðum: Engar líkur eru á því að heimildir fengjust frá stofnunum EES til þess að skilgreina Suðurnes sem sérstakt atvinnuátakssvæði.

¹⁰⁴ Þröstur Ólafsson, form. Frísvæðisnefndar.

5.8 Er hægt að bera Suðurnes saman við Shannon?

Að lokum er vert að varpa fram þeirri spurningu, hversu raunhæft það sé að sækja fyrirmyndina að atvinnuuppbyggingu á Suðurnesjum til Shannon? Eða að bera þessi tvö landssvæði saman og stilla hugmyndinni að frísvæði á Suðurnesjum þannig upp: "Af hverju ættum við ekki að geta þetta eins og þeir á Shannon?"

Spurningin er: Af hverju ættum við að sækja okkur fyrirmynd til Shannon?

Staða Írlands er á margan hátt mun hagstæðari í viðskiptalegu tilliti en staða Íslands. Tökum dæmi af handahófi:

1. Írland er aðili að ESB og því fullur þátttakandi í innri markaði Evrópu skv. Maastricht-samkomulaginu. Írsk fyrirtæki sæta því engum viðskiptatakmarkunum á evrópskum markaði, eins og dæmi eru um með íslensk fyrirtæki þrátt fyrir EES-samninginn.
2. Sem ESB-ríki er Írland skilgreint sem jaðarríki¹⁰⁵ eða öllu heldur "underprivileged" svæði samkvæmt Rómarsáttmálanum líkt og Portúgal, S-Ítalía og fleiri lönd, m.a. vegna atvinnuleysis og lágra tekna.¹⁰⁶ Þeir njóta því ríkulegra styrkja úr ýmsum þróunarsjóðum ESB, en verulegur ágreiningur er um það í hversu ríkum mæli.
3. Írland er tengt vegakerfi og járnbrautakerfi Bretlands. Írland er enskumælandi þjóð. Heimamarkaður írskra fyrirtækja er því liðlega 60 milljónir manna, þ.e. England, Skotland, Wales, Írland og N-Írland.
4. Írland er vegtengt London Heathrow flugvellingum, einum stærsta og víðtengdasta flugvelli heimsins.
5. Frísvæðið við Shannon hefur verið starfrækt í 35 ár og hefur frá upphafi haft verulegt forskot í frísvæðisstarfssemi og nýtur þess enn.

Þá er einnig vert að veita athygli eftirfarandi samanburði á atvinnutölum hér á Íslandi við Írland:

¹⁰⁵ Davíð Sch. Thorsteinsson, ræðismaður Írlands.

¹⁰⁶ Stefán L. Stefánsson, viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

1. Árið 1991 var 54,26% mannafla á Íslandi við vinnu, sem var hæsta hlutfall OECD-riksa. Á Írlandi var 31,96% mannafla við vinnu, sem var lægst hlutfall OECD-riksa næst á eftir jaðarríkjunum Spáni, Tyrklandi, Grikklandi og Ítalíu.¹⁰⁷
2. Á 10 ára tímabili 1981-91 hafði störfum fjölgað á Íslandi um 1,14% á ári. Á Írlandi hafði þeim hins vegar fjölgað um aðeins 0,01%.¹⁰⁸
3. Árið 1991 var atvinnuleysi á Íslandi 2,1%. Á Írlandi var hins vegar atvinnuleysið 17,2%, hið mesta í OECD-ríkjunum.¹⁰⁹

Ekki verður hægt að álykta að árangur hafi verið til sem skyldi af hinum miklu þróunar- og stuðningsaðgerðum undanfarinna ára og áratuga í Írlandi, þegar ofangreindar atvinnutölur eru skoðaðar nánar, þrátt fyrir stóran "heimamarkað" og tengsl við samgöngukerfi Evrópu. Má vera að stórfelldir styrkir ár eftir ár til sömu fyrirtækjanna slævi árvekni stjórnenda í írskum fyrirtækjum og skekki rekstrargrundvöll fyrirtækjanna?

5.9 Valkostir í stöðunni.

Það má vera ljóst eftir þessa yfirferð að hugmyndir um friðnaðarsvæði eru með öllu óraunhæfar og kalla á óréttlætalega mismunun í starfsskilyrðum fyrirtækja hér á landi. En hvaða valkostir eru þá til eflingar atvinnustarfseminni? Viðfangsefni þessarar úttektar er ekki umfjöllun á því sviði, en í tengslum við umræðu um frísvæði má benda á nokkur dæmi:

5.9.1 Markaðssetning Keflavíkurflugvallar.

Í skýrslunni Free Zones in Iceland telja höfundar að Keflavíkurflugvöllur sé vannýttur flugvöllur með milljóna dollara blóðtöku. Ástæða þess sé misnotkun og vannýting. (Til grundvallar leggja skýrsluhöfundar fjárhagserfiðleika vegna Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, án þess að geta um þann beina hagnað sem ríkissjóður hefur af starfsemi Fríhafnarinnar, en að teknu tilliti til hans myndi flugstöðin skila hagnaði og standa undir afborgunum og vöxtum).

¹⁰⁷ Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands - alþjóðlegur samanburður. Aflvaki Reykjavíkur hf., desember 1994, bls. 391.

¹⁰⁸ Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands - alþjóðlegur samanburður. Aflvaki Reykjavíkur hf., desember 1994, bls. 392.

¹⁰⁹ Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands - alþjóðlegur samanburður. Aflvaki Reykjavíkur hf., desember 1994, bls. 394.

Frumskilyrði sé að Keflavíkurflugvöllur verði einkavæddur og að ráðinn verði flugvallarstjóri sem geti stigið fyrstu skrefin í einkavæðingunni. Sá maður geti síðar orðið framkvæmdastjóri Keflavíkurflugvallar að einkavæðingunni lokinni.¹¹⁰ Ítrekað er komið að þessu atriði í tillögugerð þeirra. Er það athyglisvert í ljósi þess að niðurstöður úr samkeppnisgreiningu skýrsluhöfunda sjálfra eru afleitar fyrir Ísland, án þess að það hafi nema að litlum hluta með flugvöllinn að gera og fullyrðingar um ósamkeppnishæfni flugvallarins hafa verið hraktar. Auk þess ráða margir óviðráðanlegir ytri þættir mestu um flugumferð um Keflavíkurflugvöll eins og bent hefur verið á, s.s. flutningseftirspurn, flugþol flugvéla, leiðakerfi flugfélaga, o.fl.

Flugvallarstjórnendur telja sig hafa kappkostað að meta raunhæft kosti Keflavíkurflugvallar og á stundum lýst efasemdum sínum gagnvart "töfralausnum" þar að lútandi eða hugmyndum sem virðast lítt jarðtengdar. Að þeirra beiðni gerði Hagfræðistofnun Háskóla Íslands skýrslu um tekjuöflunarleiðir og markaðssetningu Keflavíkurflugvallar, sem kom út í september 1994 og er allrar athygli verð og byggð á raunsæju mati.

Tillögur skýrsluhöfunda varðandi markaðssókn og aukna tekjuöflun var þessi¹¹¹:

- a) að kannað verði hvort mögulegt sé að gera Keflavíkurflugvöll að miðstöð fyrir flug milli Grænlands og annarra landa og jafnvel milli svæða eins og V-Noregs og annarra landa, bæði með frakt og farþega. Í framhaldi af þessu mætti skoða möguleika á því að markaðssetja Keflavíkurflugvöll sem safnstöð fyrir (böggla-) frakflutningafélög eins og UPS, svipað því sem gerist í Anchorage og Fairbanks í Alaska.
- b) að skoðað verði nánar hvort mögulegt sé að nýta hérlendis þá þróun sem virðist vera að eiga sér stað beggja vegna Atlantshafsins, en hún felst í fjölgun lítilla flugfélaga. Getur Keflavíkurflugvöllur til dæmis öðlast nýtt hlutverk sem miðstöð milli þessara neta innanlandsflugfélaga sitt hvoru megin við Atlantshafið? Í því sambandi má einnig skoða viss svæði sem falla inn í flugradíus meðaldrægra flugvéla eins og þeirra sem Flugleiðir nota. Borgir á vesturströnd Noregs eru dæmi þar um.

¹¹⁰ *Free Zones in Iceland*. Dan Charny o.fl. fyrir utanríkisráðuneytið, júní 1992.

¹¹¹ *Keflavíkurflugvöllur: Tekjuöflunarleiðir og markaðssetning*. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, september 1994, bls. 44-45.

- c) að skoðað verði hvort hægt sé að koma á fót samstarfi við erlenda flugvelli um að finna nýjar flugleiðir og í framhaldi af því að markaðssetja flugvöllina sameiginlega með "pakkatilboðum" o.fl. til viðeigandi flugfélaga.
- d) að farið verði yfir deiliskipulag flugvallarins með reglulegu millibili og standa vel að skipulagi fyrir ýmiss konar framtíðaraðstöðu þar þannig að auðveldara sé fyrir athafnamenn að setja rekstur á laggirnar.
- e) að kanna frekar þá möguleika sem eru samfara friðnaðarsvæði, til dæmis með aukinni samvinnu við viðhalds- og viðgerðardeild Flugleiða með það að leiðarljósi að auka sókn erlendra flugvéla í viðgerðir og/eða skoðun á Keflavíkurflugvelli. Einnig að kanna möguleika í samráði við Tollvörugeymsluna hf. á þróun og stækkun tollvörugeymslna á Keflavíkurflugvelli fyrir samsetningarstarfsemi og jafnvel framleiðslu á fiskréttum og öðru slíku til útflutnings.

5.9.2 Atvinnusókn á Suðurnesjum.

Margvíslegar hugmyndir hafa komið fram um atvinnusókn á Suðurnesjum, aðrar en þær sem lúta að frísvæði. Þó má segja að sú orka og sá tími, sem hefur farið til að vinna frísvæðishugmyndinni brautargengi, hafi verið illa nýttur og beint athygli manna frá almennum aðgerðum og stefnumörkun.

Ein merkasta aðgerðin hefur þó verið sú ákvörðun hins sameiginlega sveitarfélags Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna að setja á stofn Markaðs- og atvinnumálaskrifstofu Suðurnesja til þess að samræma aðgerðir í atvinnumálum á svæðinu, afla nýrra atvinnutækifæra og svara fyrirspurnum. Skrifstofan var stofnsett sl. haust og hefur þegar safnað margvíslegum hugmyndum, auk þess sem hún hefur stuðlað að atvinnuþróun með stuðningi við fyrirtæki. Að vísu hafa sveitarfélögin ekki verið tilbúin til almennrar stefnumörkunar heldur afgreitt hvert mál fyrir sig eftir tilefnum¹¹², sem virðist vera einkenni sveitarstjórna almennt á Íslandi.

Hægt er að nota margar þær hugmyndir, sem fram hafa komið í tengslum við frísvæði, s.s. um orkugarð Suðurnesja, stuðning við starfsemi sem byggir á fullvinnslu fiskjar eða er tengd náttúruauðlindum á annan hátt, án þess að það kalli á flókna frísvæðisskilgreiningu í tollalegu tilliti eða sérstakar skattaívilnanir af hálfu hins opinbera.

¹¹² Friðjón Einarsson, framkvæmdastjóri Markaðs- og atvinnumálaskrifstofu Suðurnesja.

Suðurnes búa við framúrskarandi landfræðilega aðstöðu, s.s. mikið landrými, frábærar samgönguleiðir til markaða innanlands sem utan, mikla varmaorku, blómlegt menningarlíf, vel menntað vinnuafli, mikla möguleika í ferðaiðnaði, nálægð við fiskimiðin og þekkingu í sjávarútvegi.¹¹³

Í samantekt á starfssviði og markmiðum markaðs- og atvinnuálanefndar eru nefndar ýmsar hugmyndir, s.s.:

- nettenging fiskverkunarhúsa
- stuðla að fjölgun á minni og meðalstórum fyrirtækjum með aðstöðusköpun o.fl.
- veita fé til átaksverkefna í umhverfismálum
- búa skipasmíðaiðnaði framtíð á svæðinu
- kanna kosti og grundvöll til ylræktar og lífrænnar ræktunar

Leiða má líkur á því að almennar stuðningsaðgerðir af þessu tagi kostuðu minna á hvert starf varðveitt og skapað heldur en stórfelldar og áhættusamar nýsköpunarhugmyndir með tilheyrandi áhættu um niðurstöðu, og er þá vísað til hugmynda um fríiðnaðarsvæði.

Stuðningur við t.d. 50 manna skipasmíðaiðnað með 30 millj. kr. framlagi samsvaraði t.a.m. um 700 þús. kr. á hvert starf. Aðgerð af þessu tagi væri ódýrari og hagkvæmari en áhættumikil fjárfesting í uppbyggingu eða öflun á óþekktum nýsköpunariðnaði að teknu tilliti til margvíslegra styrkja og fríðinda og veruleg óvissa ríkti um varanlegan rekstrargrundvöll.

Á Suðurnesjum er um 7.600 manna vinnumarkaður, þar af eru 470 án atvinnu. Verulegar líkur eru á að fjármunir til almennra aðgerða skiluðu sér hraðar en það áhættufé sem frísvæði kalla á. Fyrirtæki sem nú starfa á atvinnusvæðinu eru líklegri til að ná þeirri 5-6% aukningu sem til þarf á skemmri tíma og við minni kostnað, heldur en langsóttar hugmyndir um ný atvinnutækifæri utan úr löndum, sem ekki fást staðist faglega samkeppnisgreiningu og veikleika- og styrkleikamat, eins og sýnt hefur verið fram á.

Átak á sviði orkufrekrar iðnaðarstarfsemi, sem nýtir iðnaðargufu, raforku og jarðsjó virðist geta fallið vel að styrkleika og staðháttum, sbr. hugmyndir um "Orkugarð Suðurnesja".¹¹⁴ Ástæðulaust er hins vegar að tengja þær hugmyndir sértækum aðgerðum í s.s. toll- og skattafríðindum, styrkjum, o.s.frv.

¹¹³ Markaðs- og atvinnuálanefnd: Starfssvið og vinnureglur, markmið, o.fl., GP 27.12.94.

¹¹⁴ "Nýtum tækifærin". Kristján Pálsson, alþingismaður. Morgunblaðið 15. mars 1995.

6. Frísvæði og erlend fjárfesting hérlendis.

6.1 Almenn.

Engum vafa er undirorpið að heppilegustu aðgerðir stjórnvalda til að efla útflutningsiðnað og almenna gjaldeyrissköpun er að búa starfsgreinunum almenn góð og hagstæð skilyrði. Mestu máli skiptir að raungengi íslensku krónunnar sé útflutningsvænt. Raungengið hefur lækkað á undanföllum árum og styrkt verulega stöðu útflutningsgreinanna og stuðlað að eflingu ferðamannaiðnaðar.

Sértækar aðgerðir sem byggjast á stórfelldum styrkjum til einstakra atvinnusvæða eða fyrirtækja skekkja rekstrargrunn þeirra og raska samkeppnisstöðu og rekstrarstöðu annarra fyrirtækja í sömu starfsgrein eða á atvinnusvæðinu. Hætt er við að fleiri vandamál skapist með því en þau sem kunna að leysast.

Öflun erlendrar fjárfestingar er tæpast markmið í sjálfu sér. Meginmarkmiðið hlýtur að vera að efla hagvöxt og gjaldeyrissköpun þjóðarinnar. Erend fjárfesting er ein leið til þess.

6.2 Aðdráttarafl fyrir erlenda fjárfestingu - tilraunaverkefni.

Eitt af meginmarkmiðum með stofnun frísvæðis hefur verið að laða hingað til lands erlenda fjárfestingu, þ.e. "að fá hingað erlend fyrirtæki sem starfa á alþjóðlegum mörkuðum og eru því undir agavaldi alþjóðlegrar samkeppni. Það er hollt íslensku atvinnulífi að bera sig saman við slíkan rekstur og gagnlegt að skapa það rekstrarumhverfi sem gerir slíkan rekstur mögulegan".¹¹⁵

Þegar hugmyndin um frísvæði á Suðurnesjum fær byr undir báða vængi árið 1992, var það m.a. til að sporna við þeirri stöðnun sem hófst í íslensku atvinnulífi undir lok síðasta áratugar. Nauðsynlegt var talið að flytja inn tæknilegar og verklegar nýjungar inn í íslenska hagkerfið með erlendri fjárfestingu, til að auka fjölbreytni atvinnulífsins ekki síst þegar ljóst var að mikilvægi sjávarútvegs í útflutningstekjum var farið að aukast á nýjan leik, þ.e. enn meiri einhæfni.¹¹⁶

¹¹⁵ Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum. Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993, bls.2.

¹¹⁶ Þróstur Ólafsson, formaður Frísvæðisnefndar.

Með stofnun frísvæðis á Suðurnesjum var komin sú beita sem til þyrfti til að auka erlenda fjárfestingu og með samningunum um EES og vegna legu landsins sáu menn verulega möguleika.¹¹⁷

Nauðsynlegt var þó talið að gera ráð fyrir því þegar í upphafi að á svæðinu giltu verulegar skattaívilnanir og beinir fjárhagsstyrkir til þess að auðveldara yrði að laða að erlenda fjárfestingu og að slíkir hvatar yrðu jafnvel meiri en í sambærilegum frísvæðum í næsta nágrenni, s.s. Shannon.

En þar hefur hnífurinn staðið í kúnni. Stjórnvöld hafa staðið gegn því að sérstakar skattaívilnanir yrðu veittar fyrirtækjum á frísvæði¹¹⁸ og vísa þar bæði í fjölþjóðlegar skuldbindingar landsins, sbr. EES-samninginn, sem komi í veg fyrir ívilnanir sem mismuni fyrirtækjum, en einnig setja þau spurningarmerki um þjóðhagslega hagkvæmni af því að "niðurgreiða" á þann hátt eða styrkja framleiðslu "erlendra" fyrirtækja sem setjast vilja að á frísvæðinu.

Af hálfu þeirra sem talað hafa fyrir frísvæðinu hefur verið bent á að með því að tímabinda skattaívilnanir á frísvæði, sé auðveldara að fá stjórnvöld til að fallast á hugmyndina þannig að hún verði að veruleika.¹¹⁹ Gengið hafi verið út frá því að uppbygging frísvæðisins á Suðurnesjum væri tilraun, sem reynsla yrði að komast á í 5-6 ár. Sú reynsla myndi án efa leiða síðar til þess að almennum skilyrðum yrði breytt í átt til þess sem gildi á frísvæði.¹²⁰ Hins vegar sé auðveldara að selja stjórnvöldum hugmyndina um sérstök undanþáguákvæði frá almennum reglum, sem hægt sé að fella úr gildi ef tilraunin tekst ekki, heldur en að fá almennum starfsskilyrðum breytt í átt til þess sem gerist á frísvæðum í nágrenni Íslands.¹²¹

Meðmælendur frísvæðis óttast ekki sambúðarerfiðleika við aðra atvinnustarfsemi í landinu. Þvert á móti geti hún notið góðs af frísvæðinu. Á frísvæðinu væri um að ræða starfsemi sem væri **ekki í samkeppni** við innlenda framleiðendur,¹²² heldur teldist vera **nýsköpun** í íslensku atvinnulífi og byggðist á **útflutningi**.

Um þetta eru skiptar skoðanir eins og áður hefur verið reifað. Hvaða starfsemi á frísvæði væri t.d. ekki í samkeppni við fyrirtæki utan frísvæðis um vinnuafli? Hvernig á að skilgreina útflutning? Hvað með skilyrði til handa þegar starfandi fyrirtækjum í

¹¹⁷ Þröstur Ólafsson, formaður Frísvæðisnefndar.

¹¹⁸ Kristján Pálsson, alþingismaður. Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri fjármálaráðuneyti.

¹¹⁹ Magnús S. Norðdahl, BSc., Computer 2000 hf.

¹²⁰ Þröstur Ólafsson, formaður Frísvæðisnefndar.

¹²¹ Magnús S. Norðdahl, BSc., Computer 2000 hf.

¹²² Kristján Pálsson. "Nýtum tækifærin". Morgunblaðið 15. mars 1995.

útflutningi? Flest fyrirtæki á Íslandi í dag eru með blandaða starfsemi með tilliti til útflutnings og heimamarkaðar.¹²³

Varðandi öflun erlendra fjárfestingar vaknar hins vegar spurning: Hvort er líklegra til árangurs að laða erlenda fjárfestingu inn í þegar starfandi fyrirtæki eða til að setja hér upp nýja starfsemi frá grunni?

6.3 Aðgerðir til öflunar erlendra fjárfestingar.

Á undanförunum misserum hafa verið sköpuð skilyrði til þess að hefja átak í öflun erlendra fjárfestingar. Með ákvörðun viðskiptaráðherra sumarið 1994 var sett á laggirnar sérstök markaðsnefnd um erlenda fjárfestingu, sem var ætlað að vinna undirbúnings- og samræmingarstarf á þessu sviði. Þá réði Viðskiptaráðuneytið sérstakan starfsmann til að vinna að þessum málum. Markaðsnefndin hefur gert samning við Útflutningsráð Íslands um að annast framkvæmd og umsjón með því átaki sem framundan er í fullu samráði við nefndina og ráðuneytið.

Með þessu fyrirkomulagi er í fyrsta sinn kominn vísir að miðlægri og samræmdri kynningu á Íslandi gagnvart erlendum fjárfestum. Verulegar vonir eru bundnar við að þetta fyrirkomulag muni skila árangri.

Með þessu fyrirkomulagi ættu einnig að skapast möguleikar fyrir einstök sveitarfélög eða landssvæði. Í samstarfi við kynningaraðila geta þau búið í haginn fyrir erlenda fjárfestingu og kynnt þau úrræði og kosti sem þau hafa yfir að ráða.

Í þessari úttekt verður ekki lagt heildarmat á það hvað þurfi til að örva erlenda fjárfestingu hérlendis. Á hinn bóginn er nauðsynlegt að hér sé greint frá þeim viðhorfum, sem ríkjandi voru í samtölum við viðmælendur við gerð þessarar skýrslu, sem og eigin mati, eftir því sem þau tengjast viðfangsefni þessarar skýrslu.

6.4 Lykilþættir til örvunar á erlendri fjárfestingu.

a) Stöðugleiki í efnahags- og stjórnámálum.

Nauðsynlegt er að í efnahagslífinu ríki jafnvægi og stöðugleiki, s.s. stöðugt verðlag, stöðugleiki í peningámálum, o.s.frv. Umtalsverðar breytingar hafa orðið hvað þetta varðar hér á landi undanfarin ár.

¹²³ Sveinn Hannesson, framkvæmdastjóri Samtaka iðnaðarins.

b) "Útflutningsvænt" raungengi.

Verulega hefur áunnist í þessum efnunum á undanförunum 3-4 árum. Frá árinu 1992 hefur raungengi verðlags lækkað um 11,5% og raungengi launakostnaðar hefur lækkað um 14,7%. Frá árinu 1988 hefur raungengi verðlags lækkað um samtals 19,3% og launakostnaðar um 31,6%. Samkeppnisstaða atvinnuveganna hefur batnað um 10,3% frá árinu 1988.¹²⁴

Ekki verður nóg samlega undirstrikað að útflutningsvænt raungengi er mikilvægasta hagstjórnartæki stjórnvalda til að efla hér á landi útflutningsiðnað og laða hingað erlenda fjárfestingu.

c) Fjölbjóðleg viðskiptaumgjörð.

Aðild Íslands að EES-samningnum og GATT-samkomulaginu eru dæmi um þetta. Margir telja þó að ekki sé nægilega langt gengið í þessum efnunum. Erlendur fjárfestir sem skýrsluhöfundur ræddi við og vildi ekki láta sín getið taldi að ætluðu Íslendingar sér að vera fullir þátttakendur á evrópskum viðskipta- og fjármagnsmörkuðum komist þeir ekki hjá því að gerast aðilar að ESB og telur það mistök ef svo verði ekki,

d) Hagstætt skattakerfi.

Uptaka virðisaukaskatts breytti miklu fyrir íslenskt atvinnulíf og færði skattakerfið hérlendis í átt til þess sem gildir í nágrannalöndunum. Þá hefur niðurfelling aðstöðugjaldsins skapað atvinnurekstri ný skilyrði.

En lækkun tekjuskatts í 33% er þó væntanlega stærsta skrefið í átt til þess að gera Ísland að aðlaðandi fjárfestingarkosti. Með frádráttarbærni arðgreiðslna og fl. er virkur tekjuskattur hér á landi undir 25%, sem er í neðri mörkum OECD-ríkja.¹²⁵ Tekjuskattar hér á landi eru ekki hindrun í öflun erlendra fjárfestingar.

Reynslan sýnir að ekki hefur reynst þörf á að semja sérstaklega um skattakjör í samningaviðræðum um stóriðju á undanförunum árum, sbr. Atlantsál.

Á hinn bóginn er nauðsynlegt að búa atvinnurekstri hérlendis almennt hagstæðari skattakjör en í samanburðarlöndunum og búa svo um hnútana að þau séu aðdráttarafl fyrir erlenda fjárfestingu. Nauðsynlegt er að halda árvekni í þessum efnunum varðandi

¹²⁴ *Hagtölur mánaðarins*, Seðlabanki Íslands, mars 1995.

¹²⁵ Halldór J. Kristjánsson, skrifstofustjóri hjá Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og formaður Markaðsnefndar erlendra fjárfestinga.

þróun þessara mála erlendis. Tekjuskattur í Noregi er t.a.m. 28%¹²⁶ og því kann að vera heppilegt að færa skattmörk hérlendis niður í 20-25% og halda inni ákvæðum um frádráttarbærni arðgreiðslna.

e) Góð almenn skilyrði frekar en sérkjör við einstaka fjárfesta.

Það er erlendum fjárfestum meiri og betri trygging að búa við hagstæð almenn skilyrði, heldur en að búa við tímabundin sérkjör sem óvissa ríkir um áframhald á. Almennum skilyrðum er erfiðara að breyta þar sem flestar búa við þau.

Á 7. og 8. áratugnum þótti nauðsynlegt að gera sérstaka samninga um starfsskilyrði erlendra stóriðjufyrirtækja hérlendis. Eftir breytingar á skattakerfinu hérlendis á undanförunum árum má sýna fram á að Ísal býr við lakari skattakjör samkvæmt sérsamningum sínum við íslenska ríkið, heldur en fyrirtæki búa almennt við.¹²⁷

f) Athafnasvæði og lóðir.

Nauðsynlegt er að stjórnvöld og þá einkum sveitarfélög sjái til þess að nægjanlegt framboð sé af tiltækum athafnasvæðum og lóðum á samkeppnishæfu verði. Eins og sakir standa hamlá núverandi aðstæður öflun á erlendri fjárfestingu.¹²⁸ Fjárfestar verða að geta gengið að ákveðnum lóðum, án þess að þurfa að kaupa annars verðlausar lendur á uppsprengdu verði, eins og dæmi eru um.

g) Markvissar upplýsingar og "pakkalausnir".

Nauðsynlegar almennar og staðbundnar upplýsingar séu til staðar fyrir erlenda fjárfesta. Huga þarf sérstaklega að því að upplýsingar um t.d. flutningskostnað frá athafnasvæði að höfn/flugvelli, séu til staðar ekki síður en almennari upplýsingar. Móta þarf þann "pakka" sem er til sölu, en þess jafnframt gætt að gott og vandað innihald sé undir fallegum umbúðum.

h) Góð innri gerð þjóðfélagsins ("infrastructure").

Samgöngur skipta hér mestu máli. Vegabætur stytta leiðir á milli staða og lækka flutningskostnað. Brúin yfir Ölfusár-ósa skipti sköpum fyrir útflutning á vikri, því að með því styttist leiðin frá vikurnámum til Þorlákshafnar.¹²⁹ Uppbygging tveggja varaflugvalla, þ.e. á Egilsstöðum og Sauðárkróki, myndi geta verið

¹²⁶ Halldór J. Kristjánsson, skrifstofustjóri hjá Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og formaður Markaðsnefndar erlendra fjárfestinga.

¹²⁷ Geir A. Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Marel hf. og stjórnarformaður MIL.

¹²⁸ Geir A. Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Marel hf. og stjórnarformaður MIL.

¹²⁹ Víglundur Þorsteinsson, framkvæmdastjóri B.M. Vallá hf.

útlutningsfyrirtækjum í nágrenninu, einkum fiskvinnslufyrirtækjum, sérstök lyftistöng og skapa möguleika á beinu fraktflugi til erlendra markaða.

i) Fagmennska á grundvelli viðskiptareynslu og -sjónarmiða.

Pólitísk afskipti af erlendri fjárfestingu hafa ekki verið henni til framdráttar.¹³⁰ Íslensk stjórnvöld virðast ekki vera með mótaðar hugmyndir um "vöruna" sem þarf að selja, t.d. umframorkuna í raforkukerfinu.

"Ef erlendir aðili knýr hér dyra og vill kaupa orku, byrja menn á því hér að bjóða honum út að borða og síðan hefjast almennar samræður, þar sem stefna íslensku aðilanna er meira og minna ómótuð í upphafi, heldur vilja menn þreifa á kaupandanum. Þetta er hvergi gert erlendis og fer mikið í taugarnar á fjárfestum. Viðast hvar eru þeir vanir því að fá strax hrein svör við því hvort varan (raforkan) sé til og hvað hún kostar".

Ofangreind ummæli féllu í einu af samtölum skýrsluhöfundar og var þar talað af reynslu eftir umtalsverð samskipti við stóran erlendan fjárfesti. Ofangreint dæmi var tilfært sem rökstuðningur fyrir því að stjórnámálmenn væru alltof mikið "með nefið ofan í öllu sem lyti að erlendri fjárfestingu". Það væri hins vegar áberandi andúð erlendra fjárfesta að tala yfirleitt við stjórnámálmenn, þeir kysu að eiga samskipti við fagmenn ("business"-menn).

Það var bent á það m.a. að stjórn Landsvirkjunar væri skipuð pólitískt og aðeins 1-2 af 7 manna stjórn væru starfandi í viðskiptalífínu. Eðlilegt væri að verulegur hluti stjórnar væri skipuð reyndum mönnum í viðskiptalífínu.

6.5 Truflar hugmyndin um frísvæði öflun erlendra fjárfestingar?

Við vinnslu þessarar úttektar spurði skýrsluhöfundur nokkra reynda aðila á þessu sviði þessarar spurningar. Margir svöruðu því til að þeir teldu svo ekki vera, en hins vegar væri verið að beina athyglinni og atorkunni í langsóttan farveg. Ástæðan er sú að erlendi frísvæðismarkaðurinn er yfirfullur og Íslendingar eiga lítið erindi inn á hann, eins og komið hefur fram. Engin von er til þess að hér rísi hátækniönaður né stóreflis dreifingarmiðstöð.

¹³⁰ Víglundur Þorsteinsson, framkvæmdastjóri B.M. Vallá hf. og Geir A. Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Marel hf.

Á hinn bóginn hafi landið upp á ýmislegt að bjóða, s.s. gnægð raforku, vistvænt umhverfi, gott vinnuafli, o.fl. Það er hins vegar ekki það sem hið dæmigerða frísvæðisfyrirtæki er að leita eftir í einum pakka, því þau eru yfirleitt ekki orkufrek, leita eftir ódýru vinnuafli, o.s.frv.

Það að laða hingað erlend fyrirtæki inn á frísvæði til nýsköpunar í íslensku efnahagslífi er mjög erfitt verk. Það væri ekki að vænta skjóts árangurs af því starfi. Það er m.a. vegna eðlis slíkrar starfsemi, eða skilyrða um hana, að hún telst nýsköpun í landinu og þá spurning hvort hér sé til staðar nægjanleg stuðningsstarfsemi til þess að hún geti gengið.

Aðgerðir á vegum stjórnvalda beinast frekar í átt til þess að laða að erlenda fjárfestingu inn í starfandi fyrirtæki hérlendis. Í því felast meiri möguleikar. Annars vegar að fyrirtæki í sömu starfsgrein eignist hlut í eða kaupir fyrirtæki hérlendis, enda byggir þá fyrirtækið á þekktum grunni. Hins vegar að erlend áhættufjármögnunarfyrirtæki eignist hlut í innlendum fyrirtækjum. Auðveldara er að afla slíks fjármagns til starfandi fyrirtækja heldur en til nýstofnaðra fyrirtækja eða til nýsköpunar.

En einn viðmælandi minn svaraði spurningunni blátt áfram: *"Já, tvímælaust! Og ég veit að það hefur gert það! Það sagði við mig forstjóri erlends stórfyrirtækis, að það væri óþolandi að þurfa alltaf að eiga við stjórnámamenn hérlendis um hitt og þetta sem ekki skipti máli, en ekki "business"-menn eða fagmenn um einföld viðskiptaleg atriði."* Vísaði viðmælandi þar til þess að umræður um frísvæði virðast enn vera að mestu takmarkaðar við vettvang stjórnámanna, en ekki hafa rætur í viðskiptalegu tilliti eða í viðskiptalífinu.

Þessi ummæli eru athyglisverð í ljósi þess að umræða um frísvæði hefur nú verið með byr undir báðum vængjum í 3 ár, fyrst og fremst á vettvangi stjórnámanna, en árangur er ekki sýnilegur. Fyrst og fremst er þá rætt um það hvernig hægt sé að nota fjármuni skattgreiðenda til þess að hrinda hugmyndinni í framkvæmd. Þetta er einnig athyglisvert ferli í ljósi þess að á sama tíma hafa Flugleiðir hf. reist eina stærstu frísvæðisstöð landsins, einmitt í Suðurnesjum við Keflavíkurflugvöll, alfarið á eigin reikning og án stuðnings opinberra aðila. Jafnframt hefur félagið **náð árangri** án slíkra sértækra aðgerða.

6.6 Hverjir eru líklegustu farvegir erlendrar fjárfestingar?

Það er mat skýrsluhöfundar, byggt á eigin mati og reynslu, sem og á samtölum m.a. í tengslum við úttekt þessa, að slíkir farvegir séu einkum fjórir:

a) Orkufrek stóriðja.

Telja verður miklar líkur á að orkufrek stóriðjufyrirtæki sjái hag í því að setja upp verksmiðjur hér m.t.t. ódýrrar raforku, og þá einkum til framleiðslu sem ekki er háð um of launakostnaði eða flutningskostnaði. Reynsla af orkufrekri stóriðju hefur verið jákvæð báðum aðilum, þ.e. hinum erlendu fjárfestum sem og heimamönnum. Dæmi eru t.d. Ísal og Íslenska járnblendifélagið.

b) Starfandi fyrirtæki.

Telja verður miklar líkur á því að starfandi fyrirtæki hérlendis geti verið ákjósanlegur farvegur fyrir erlenda fjárfesta, hvort heldur sá fjárfestir er fyrirtæki í sama eða skyldum rekstri, eða almennur áhættufjárfestir. Tenging landsins við alþjóðlega viðskipta- og fjármagnsmarkaði verður okkur tækifæri, en ekki er að búast við ásókn erlendra fjárfesta hingað. Miklu heldur að þá þurfi að sækja til slíkrar fjárfestingar. Dæmi um slíkar fjárfestingar eru t.d. kaup AGA á Ísaga hf., kaup Skandia á Reykvískri tryggingu hf., kaup Texaco A/S á stórum eignarhlut í Olís hf., o.s.frv.

c) Í einstök sérstök verkefni.

Gera má ráð fyrir að erlend fjárfesting sé möguleg í einstökum verkefnum sem upp kunna að koma, t.d. matvælaíðnaði, ferðaiðnaði, heilsubjónustu, o.fl. Nokkur dæmi eru um slíka fjárfestingu á undanförunum árum.

d) Einstök tilfelli.

Hér má flokka t.d. viðleitni Irving Oil til þess að hasla sér völl á íslenskum markaði.

Það stendur þó landinu fyrir þrifum að það er fämennt, "langt í burtu" frá meginlöndum í kringum okkur, fjármálakerfi er vanþróað, lítill heimamarkaður, o.fl. Það mun því alltaf verða á brattann að sækja. Í þessum efnum gilda engar töfralausnir frekar en fyrri daginn, heldur **þétt og markviss vinnubrögð og raunsæi.**

7. Heimildir

Viðmælendur:

David O'Mahoney, traffic analyst, Aer Rianta, Shannon Airport, Írlandi.

Davíð Sch. Thorsteinsson, ræðismaður Írlands.

Einar Sigurðsson, upplýsingafulltrúi Flugleiða hf.

Friðjón Einarsson, framkvæmdastjóri Markaðs- og atvinnumálaskrifstofu Suðurnesja.

Geir A. Gunnlaugsson, framkvæmdastjóri Marel hf., formaður stjórnar MIL.

Gylfi Sigfússon, framkvæmdastjóri markaðs- og rekstrarsviðs Tollvörugeymslunnar hf.

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

Helgi K. Hjálmsón, forstjóri Tollvörugeymslunnar hf.

Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjóri Fjármálaráðuneytinu.

Kristján Pálsson, alþingismaður.

Magnús S. Norðdahl, BSc., c/o Computer 2000 hf. og starfsmaður Frísvæðisnefndar.

Ólafur Ólafsson, forstjóri Samskipa hf.

Pétur Guðmundsson, flugvallarstjóri Keflavíkurflugvallar.

Ragnar Kjartansson, framkvæmdastjóri Aflvaka Reykjavíkur hf.

Rúna Geirsdóttir, lögfræðingur hjá Ríkistollstjóra.

Stefán Lárus Stefánsson, deildarstjóri viðskiptaskrifstofu Utanríkisráðuneytisins.

Sveinn Hannesson, framkvæmdastjóri Samtaka iðnaðarins.

Vilhjálmur Guðmundsson, deildarstjóri, Útflutningsráð Íslands.

Víglundur Þorsteinsson, framkvæmdastjóri B.M.Vallár hf.

Þórður Magnússon, framkvæmdastjóri fjármálasviðs HF Eimskipafélags Íslands.

Þröstur Ólafsson, formaður Frísvæðisnefndar og fyrrv. aðstoðarmaður utanríkisráðherra

auk fleiri.

Skýrslur og önnur heimildargögn:

Fríiðnaðarsvæði við Keflavíkurflugvöll: "Íðngarðar með tollvörugeymslurétti". Þingbréf, Morgunblaðið 7. mars 1987.

Ætti að koma upp fríverslunar- eða fríiðnaðarsvæði við Keflavík? Viðtal við Pétur Guðmundsson flugvallarstjóra. Morgunblaðið 15. desember 1988.

Reglugerð um frísvæði nr. 527, 14. nóvember 1991.

Frísvæði á Keflavíkurflugvelli. Þorsteinn Jóhannsson, tæknifræðingur fyrir Iðnaðarráðuneytið, desember 1991.

Airport Economics Manual. ICAO-Alþjóðaðflugmálastofnunin, 1991.

- "Hart deilt um hlutverk Shannon-flugvallar." Morgunblaðið 30. janúar 1992.
- "Frísvæði starfrækt í Tollvörugeymslunni". Morgunblaðið 1. febrúar 1992.
- Free Zones in Iceland - Passport into the 21st Century.* Dan Charny, Magnús S. Norðdahl og Steinar Trausti Kristjánsson fyrir Utanríkisráðuneytið, júní 1992.
- Frísvæði.* Minnisblað Landssambands iðnaðarmanna og Félags íslenskra iðnrekenda, 16. nóvember 1992.
- "Á að stofna fríverslunarsvæði á Íslandi?" Ræða á haustfundi Útflutningsráðs 8. desember 1992. Þröstur Ólafsson.
- Skýrsla um frísvæði á Suðurnesjum.* Framkvæmdanefnd um stofnun Frísvæðis á Suðurnesjum, 15. mars 1993.
- Niðurstaða fundar ráðuneytis, ríkistollstjóra og Tollvörugeymslu 2. júní 1993 um lagfæringu á reglugerð um frísvæði,* minnisblað Tollvörugeymslunnar hf.
- Yfirlit um áfanga í undirbúningi að stofnun matvælaværksmiðju* - minnisblað. Þróunarfélagið Land hf., júlí 1993.
- Svar Fjármálaráðuneytisins til Tollvörugeymslunnar hf. 13. september 1993 varðandi umsókn Lands hf. um aðstöðu á væntanlegu frísvæði Tollvörugeymslunnar hf. í Keflavík.
- Uppkast að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf.* Magnús S. Norðdahl, BSc. fyrir Vinnuhóp um frísvæði á Íslandi, nóvember 1993.
- Greinargerð stjórnenda Tollvörugeymslunnar hf. vegna "Uppkasts að viðskiptaáætlun fyrir Frísvæði Suðurnesja hf."
- Evrópska Efnahagssvæðið - samningur.* Stjórnartíðindi C3 1993, sbr. Auglýsingu nr. 31, 20. desember 1993 frá Utanríkisráðuneytinu.
- Foreign investors in emerging economies - Saviours or invaders?* Coopers & Lybrand 1993.
- Shannon Free Airport Development Company Limited, Annual Report 1993.
- Keflavíkurflugvöllur: Tekjuöflunarleiðir og markaðssetning.* Hagfræðistofnun Háskóla Íslands fyrir Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, september 1994.
- Skýrsla til Bæjarstjórnar Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna vegna ferðar til Shannon.* Kristján G. Gunnarsson, bæjarfulltrúi, 8. október 1994.
- "Opnum landið sem fríðsvæði." Kristján Pálsson, Morgunblaðið 13. október 1994.
- Skýrsla um frísvæði - ferð til Shannon á Írlandi.* Til stjórnar Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum. Kristján Pálsson 13. október 1994.
- Markaðssetning Keflavíkurflugvallar.* Flugmálastjórnin Keflavíkurflugvelli, Pétur Guðmundsson, 5. nóvember 1992.
- Starfssvið og vinnureglur, markmið, ýmis verkefni í atvinnumálum, leiðin að markmiðinu.* Markaðs- og atvinnumálanefnd Keflavíkur, Njarðvíkur og Hafna. GP 27. desember 1994.
- Skýrsla um samkeppnisstöðu Íslands - Alþjóðlegur samanburður.* Aflvaki Reykjavíkur hf., desember 1994.
- Upprunareglur fríverslunarsamninga.* Tollskólinn, námskeiðsgögn, febrúar 1995.

Hugleiðingar um frísvæði út frá sjónarhorni og reynslu stjórnenda Tollvörugæymslunnar hf. Bréf Tollvörugæymslunnar til Aflvaka Reykjavíkur hf., 2. mars 1995.

"Nýtum tækifærin." Kristján Pálsson, Morgunblaðið 15. mars 1995.

"Heildarlausn við Héðingsötu." Morgunblaðið 19. mars 1995.

Hagtölur mánaðarins. Seðlabanki Íslands, mars 1995.

Yfirlit um atvinnuástandið nr. 3/95. Vinnumálaskrifstofa Félagsmálaráðuneytisins, 18. apríl 1995.

Atvinnuleysi eftir landshlutum og kyni, árin 1990-1994. Gögn frá Vinnumálaskrifstofu Félagsmálaráðuneytisins, afhent í apríl 1995.

Sérstakt kynningarefni um Shannon.

Annual Report 1993. Shannon Free Airport Development Company Limited.

Shannon Free Zone - The growth of international services. Shannon Development.

Shannon Ireland - The world's first duty free zone. Shannon Development.

Incentive and Support Programmes for Indegenious Industries (for established firms), The Shannon Region. Shannon Development.

Centralized distribution through Shannon Free Zone. Shannon Development.

Export Processing Zones - A strategic option for the future. International Development Ireland & Shannon Development.

National Technological Park Plassey, Ireland. IDA-Ireland & Shannon Development & National Technological Park Plassey Ltd.

Leading the way in regional development. Shannon Development.

Shannon World Aviation Park - Freedom for growth. Shannon Development.

International Development Ireland, Development and banking advisors.

The Shannon Region Ireland - Insurance and Reinsurance. Shannon Development.

Industrial Support Foundation - A Joint Shannon Development/NIHE Programme, Shannon Ireland. Shannon Development.

