

Efnahagsleg áhrif erlendra stóriðju á Íslandi

Í grein þessari er fjallað um þátt stóriðju í eigu erlendra aðila í efnahagslífi og atvinnulífi með því að athuga hvernig þáttatekjur af starfsemi stóriðjuvera skiptast á milli innlendra aðila og erlendra. Er m.a. skoðað framlag starfandi stóriðjuvera til efnahagslífsins og áhrif skatta á það. Ívilnanir í sköttum o.fl. til handa erlendum aðilum vegna stóriðju hafa m.a. verið réttlættar með því að þannig sé unnt að fá arð af orkuauðlindum. Lágð verð á raforku til stóriðju hefur á sama hátt verið réttlætt með þeim hag sem landið hefur af starfsemi stóriðjuvera. Margt bendir til þess að þversögnin í þessu hafi leitt til þess að við höfum leikið af okkur öllum trompum og sitjum uppi með tapað spil.

Samandregnar niðurstöður

Innlendur virðisauki af starfsemi stóriðjuvera á Ísland er ekki mikill. Samkvæmt ársreikningum þeirra álvera sem störfuðu á árinu 2007 má áætla að hjá þeim sé virðisaukinn samtals um 25 millj. króna. Svarar það til um það bil 1,8% af vergri þjóðarframleiðslu. Þessi virðisauki lendir að c. 2/3 hlutum hjá erlendum eigendum álveranna en einungis að 1/3 hluta hjá íslenskum aðilum. Svarar það til 0,6 – 0,7% af þjóðarframleiðslu.

Virðisauki vegna sölu á aðföngum til stóriðju er að mestu leyti hjá orkusölum en ekki eru tiltækar talnalegar upplýsingar um hann. Verð á raforku til stóriðju bendir þó til þess að hann sé ekki mikið umfram vaxtagreiðslur orkuveranna sem renna úr landi og viðunandi ávöxtun eiginfjár. Því eru líkur á að arður af orkulindinni, auðlindarentan, renni nær óskipt til orkukaupendanna, þ.e. stóriðjuveranna.

Starfsmenn við álverin þrjú sem starfandi eru að viðbættum afleiddum störfum eru um 1,7% af vinnuafli í landinu. Áætla má að til lengri tíma hafi erlendar fjárfestingar ekki áhrif á atvinnustig og fjölda starfa í landinu. Virðisauki vegna launa álveranna er því ekki viðbót við hagkerfið en kemur í stað launa fyrir störf sem ella hefðu orðið til. Skammtímaáhrif og svæðisbundin áhrif á atvinnustig kunna þó að vera til staðar.

Allstór hluti af virðisauka stóriðju og stórvirkjana fer úr landi í formi vaxta. Vegna skattalaga fær landið ekki hlut í þeim tekjum.

Helsti efnahagslegi ávinningur landsins af starfsemi stóriðjuvera í eigu erlendra aðila eru þeir skattar sem þeir greiða. Áætla má að skattgreiðslur meðalálvers sé um 1,2 milljarðar króna á ári. Það er einungis um 0,1% af þjóðarframleiðslunni. Skattar stóriðju skila sér auk þess seint vegna hagstæðra afskriftareglna. Á skattalöggjöfinni og í samningum við álfyrirtækin eru auk þess göt sem rýrt geta þessar tekjur.

Skattareglum hefur á síðustu árum verið breytt á þann veg að skattgreiðslur stóriðjuvera hafa verið lækkaðar um helming. Af þeim sökum verða tekjur landsins af álverum á mörgum næstu árum minni en þær hefðu orðið án fjölgunar álvera og án skattabreytinganna. Landið virðist einnig hafa afsalað sér valdi til að breyta sköttum á félög til hækkunar.

Í heild má segja að efnahagslegur ávinningur Íslands af starfsemi stóriðjuvera sé lítill og hafi farið minnkandi á síðustu árum. Hann er nú vart meira en 0,1 – 0,2% af þjóðarframleiðslu fyrir hvert álver. Arður af íslenskum auðlindum kemur aðallega fram í hagnaði iðjuveranna og rennur vegna lágra skatta að mestu ósnertur í vasa hinna erlendu eigenda.

Í pólitískri umræðum, m.a. um hugsanlega aðild að Evrópusambandinu, eru allir sammála um að náttúruauðlindirnar séu eign þjóðarinnar og að tryggja beri yfirráð yfir þeim. Það er holur hljómur í þeirri umræðu á sama tíma og náttúruauðlindunum er ráðstafað í þágu útlendinga og þeim gefinn arðurinn af þeim?

Inngangur.

Í greinum í Morgunblaðinu í apríl 2007¹ fjallaði ég um arð Íslendinga af þeim náttúruauðlindum sem nýttar eru af erlendum aðilum til stóriðju hér á landi og í greinum sem birtust á heimasíðu minni í febrúar og mars 2008 er fjallað um erlendar fjárfestingar hér á landi og hagnað landsins af þeim.² Þessi grein tengist efni þeirra og fjallar um þjóðhagslegan hagnað af rekstri stóriðju í eigu erlendra aðila hér á landi. Í grundvallaratriðum á hún einnig við um starfsemi annarra fyrirtækja í eigu erlendra aðila svo sem fjármálafyrirtækja.

Í greinunum um auðlindir og arð er spurt hver sé hagur okkar Íslendinga af þeim náttúruauðlindum sem nýttar eru til orkuframleiðslu fyrir erlenda stóriðju. Er þar gerð grein fyrir hvernig virðisauki af starfsemi stóriðjufyrirtækis skiptist á milli erlendra aðila og innlendra, m.a. orkusalans. Leiddar eru líkur að því að hluti orkusalans sé rýr og arður af auðlindinni á því stigi því lítill. Áður hafa hagfræðingar birt niðurstöður athugan sinna á orkuverði svo sem Jóhann Rúnar Björgvinsson³, Sigurður Jóhannesson⁴ og Þorsteinn Siglaugsson⁵, sem benda til hins sama.

Í greinunum um erlendar fjárfestingar og eignarhald á íslenskum félögum er bent á að erlent eignarhald á íslenskum félögum leiðir til þess að stór hluti af þeim virðisauka sem verður til með starfsemi þeirra rennur úr landi en lítill hluti situr hér eftir sem laun starfsmanna, skattur af félögunum og arðshluti íslenskra eigenda. Þar var fyrst og fremst verið að ræða um fjármálafyrirtæki. Í þessari grein verður litið á hvað framleiðslufyrirtæki í eigu erlendara aðila skilja eftir í landinu og spurt hvort takist hafi að tryggja íslenska hagsmunum við uppbyggingu erlendrar stóriðju.

Umræða um erlendar fjárfestingar hefur haft flest einkenni hentifræði. Ágæti hennar er slegið föstu án þess spyrja í hverju það felst. Má vera að hugartengsl við svokölluð þróunarlönd ráði einhverju þar um og að það sem talið er gott fyrir þau sé einnig gott fyrir önnur hagkerfi. En ekki er allt sem sýnist við fyrstu sýn og því rétt að rifja stuttlega upp efnahagsleg áhrif af erlendra fjárfestingu. Erlend fjárfesting felst í því að erlendur fjármagnseigandi leggur fram fé til starfsemi hér á landi sem beina fjárfestingu, þ.e. hinn erlendi aðili gerist eigandi að íslensku framleiðslufyrirtæki eða leggur íslensku fyrirtæki til lánsfé. Í báðum tilvikum verður hinn erlendi fjármagnseigandi handhafi hluta af þeim virðisauka sem verður til í starfseminni þótt hann rati í vasa hans eftir mismunandi leiðum.

¹ Sjá einnig: http://web.mac.com/inhauth/Indriði_H._Þorláksson/Vefrit.html, Auðlindir og arður. Apríl 2007.

² Sjá: http://web.mac.com/inhauth/Indriði_H._Þorláksson/Vefrit.html, Útrás og innrás, febrúar 2008 og Eignarhald á erlendum fyrirtækjum, mars 2008.

³ Jóhann Rúnar Björgvinsson; Leiðir álver til lakari líf skjara, Efnahagssumræðan, 15. mars 1990; Niðurgreidd stóriðja, DV, 24 júlí 1996; Einokunar- eða samkeppnisverð, DV, 1. ágúst 1996, sjá einnig vefsíðuna www.johannrunar.is

⁴ Sigurður Jóhannesson; Kostnaður Íslendinga af stóriðju, Vísbinding, 16, 30 (7. ágúst 1998).

⁵ Þorsteinn Siglaugsson; Er orkusala til stóriðju arðbær?; Morgunblaðið, 4. september 1999.

Til þess að draga upp einfalda mynd sem lýsir þó vel því sem gerist í stóriðju hér á landi verður miðað við framleiðslu þar sem innlend aðföng eru fábrotin, aðallega vinnuafli og orka. Erlendu aðföngin eru fjármagn til stofnkostnaðar og rekstrar og meginhluti hráefnis. Við þessi skilyrði skiptist virðisauki⁶ af starfseminni á einfaldan hátt milli erlendra og innlendra aðila. Í hlut erlendra aðila falla vaxtagreiðslur bæði álversins og orkuversins og hagnaður af starfsemi álversins að frádregnum beinum sköttum sem það kann að greiða. Í hlut innlendra aðila falla launagreiðslur til starfsmanna, hagnaður af innlendri þjónustusölu þ.m.t. af orkusölu og beinir skattar iðjuversins.

Auk þeirra áhrifa, sem mæla má með launum og hagnaði innlendra aðila og beinum sköttum, geta erlendar fjárfestingar haft efnahagslega þýðingu vegna úthrifa (externalities) þ.e. áhrifa á annað atvinnulíf og lífsgæði hvort sem þau eru jákvæð eða neikvæð. Dæmi um jákvæð áhrif er tækni- og rekstrarþekking sem kann að smita yfir í innlenda starfsemi og leiða til hagkvæmari starfsemi. Sem dæmi um neikvæð áhrif eru mengun og náttúrurask sem ekki verður fjallað frekar um hér.

Efnahagslegt gildi erlendrar stóriðju ræðst af tvennu. Annars vegar af því hversu miklar eru tekjur innlendra aðila af starfseminni eru og hins vegar af því hversu miklu minni tekjur þeirra hefðu orðið ef ekki hefði komið til hinnar erlendu fjárfestingar. Svar við síðarnefnda atriðinu er nauðsynlegt til að meta áhrifin í heild.

Hér á eftir verða efnahagsleg áhrif erlendra fjárfestingar í stóriðju hér á landi skoðuð m.t.t. þeirra þátta sem nefndir hafa verið. Eftir stutta umfjöllun um áhrif af erlendri fjárfestingu almennt verður fjallað um einstaka þætti sem skipta máli fyrir innlendar tekjur af starfseminni, rentu af auðlindinni, laun innlendra starfsmanna, beina skatta og úthrif. Verður m.a. ályktað um hvaða áhrif það hefði haft ef erlend fjárfesting hefði ekki komið til.

Áhrif af erlendri fjárfestingu almennt⁷

Í umræðu stjórnámálanna um erlenda fjárfestingu er það jafnan óútskýrð forsenda að slík fjárfesting sé efnahagslega góð og því æskileg en svo þarf ekki að vera. Til þess að erlendir aðili hafi á viðskiptalegum forsendum áhuga á að fjárfesta í öðru landi er að í því liggi á lausu framleiðsluþættir sem ekki eru annars staðar eða eru ódýrari en annars staðar⁸. Þessir þættir geta verið mannaflí, náttúruauðlindir, hráefni eða önnur aðföng svo sem orka eða aðstaða t.d. nálægð við markaðssvæði. Hinn erlendi fjárfestir þarf einnig að hafa tækniþekkingu og markaðssambönd, sem gera honum gerlegt að nýta sér framleiðsluþættina og síðast en ekki síst þarf hann að búa yfir fjármagni og lánsfjármagni sem til þarf.

Til viðbótar við þetta þarf staðan í því landi þar sem fjárfest er að vera sú að þarlendir fjárfestar séu ekki í aðstöðu til að nýta sér fjárfestingartækifærið með jafn hagkvæmum hætti. Þá kann að skorta fjármagn í stór verkefni, tækniþekkingu eða viðskiptasambönd eða að hagkvæmara sé fyrir þá að fjárfesta í öðru t.d. erlendis í verkefnum þar sem sérþekking þeirra nýtist. Þannig geta verið til staðar forsendur til erlendra fjárfestinga í einu landinu á sama tíma og þarlendir fjárfestar hefja atvinnurekstur í öðrum löndum. Bæði

⁶ Virðisauki af framleiðslu er markaðsverð framleiðslunnar að frádregnum kostnaði af efnislegum aðföngum, þ.e. kostnaði öðrum en fjármagnskostnaði og launum.

⁷ Í þessu efni er m.a. stuðst við grein eftir Sigurð Jóhannesson hagfræðing, Hver er ávinningur Íslendinga af fyrirgreiðslu við erlenda fjárfesta, í bókinni; Uppbrot hugmyndakerfis, Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2008.

⁸ Í þessu verðmati þarf einnig að taka tillit til áhættu svo sem af pólitískum stöðugleika o.fl.

löndin geta þannig haft hag af þessu fyrirkomulagi en í því efni skiptir miklu hvernig staðið er að málum hvað varðar aðgengi að náttúruauðlindum og skatta.

Það ræðst nokkuð af ástandinu í tilteknu landi hvort bein fjárfesting frá öðru landi er líkleg. Eitt eða fleiri eftirtalinna skilyrða þurfa að vera fyrir hendi. Atvinnuleysi eða hæfilega ódýrt vinnuafl, nýtanlegar náttúruauðlindir eða aðstaða á hæfilega lágu verði, skortur á innlendu fjármagni til að nýta laust vinnuafl eða auðlindirnar og ónóg innlend tækniþekking eða skortur á markaðsaðgangur til að nýta að fullu mannafla og auðlindir.

Greina má lönd í þrennt með tilliti til forsendna fyrir erlenda fjárfestingu. Í fyrsta lagi lönd með mikið atvinnuleysi, fjármagnskort og skort á þekkingu svo sem almennt er í þróunarríkjunum. Erlend fjárfesting er því oft eini kostur til að byggja upp stóriðnað⁹. Það sama á við um mörg lönd í A-Evrópu þótt atvinnulíf í þeim sé lengra á veg komið. Í öðru lagi kann atvinnuleysi að vera til staðar þótt fjármagnskortur sé ekki áberandi og tækniþekking almennt á háu stigi. Má telja mörg lönd í V-Evrópu og N-Ameríku til þessa hóps. Í þriðja lagi eru lönd með fulla eða nær fulla¹⁰ atvinnu en skortur er á nægilegu fjármagni til að nýta náttúruauðlindir eða hafa vegna smæðar ekki bolmagn til þess. Í þessum hópi eru fyrst og fremst smáríki og má segja ástand sem þetta hafi verið hér á landi á síðustu áratugum.

Efnahagsleg áhrif af erlendri fjárfestingu geta verið mismunandi eftir ástandi í landinu sbr. framangreinda flokkun en þau ráðast einnig af ráðstöfunum stjórnvalda. Þótt gengið sé út frá því að við lýði sé markaðshagkerfi hvað varðar flesta þætti sem máli skipta er þó tvennt í höndum ríkisvaldsins sem getur haft afgerandi áhrif á efnahagsleg áhrif erlendra fjárfestinga aðgangur að náttúruauðlindum og skattar.

Bein efnahagsleg áhrif erlendrar fjárfestingar ráðast af því hver hluti innlendra aðila er í þeim virðisauka sem starfsemin skapar auk þess sem stærð hans skiptir náttúrulega máli. Erlendur fjárfestir er því aðeins reiðubúinn til fjárfestinga í öðru landi að hann telji að arðsemi þeirrar fjárfestingar sé góð og betri en hann á kost á með því að verja fé sínu öðruvísi. Hins vegar ræðst arðsemi fyrir hinn erlenda fjárfesti af því hvaða hlutdeild innlendir aðilar fá eða áskilja sér í virðisaukanum þ.e. í launum starfsmanna, rentu fyrir auðlindir og aðstöðu og hlutdeild í hagnað í formi skatta.

Hagur landa af erlendum fjárfestingum hefur verið skoðaður af hagfræðingum. Grundvallarverk á því sviði er grein eftir breska hagfræðinginn G.D.A. MacDougall¹¹ í tímaritinu Economic Record 1960 þar sem hann greinir áhrif erlendrar fjárfestingar á efnahag þess lands þar sem fjárfest er. Líkan MacDougall gerir aðeins ráð fyrir tveimur framleiðsluþáttum, fjármagni og vinnu¹², og af því dregur hann ályktanir um breytingar á innlendum hagstærðum. Niðurstöður MacDougall hafa verið grundvöllur nánari fræðilegrar umfjöllunar um efnið og verið útfærðar af öðrum hagfræðingum. Hafa sumir þeirra bætt náttúruauðlindum

⁹ Þar með er hvorki sagt að ekki séu aðrar leiðir færar til framfara né að hin erlenda fjárfesting leiði til framfara í landinu.

¹⁰ Með fullri atvinnuþátttöku átt við að atvinnuleysi sé í nánd við náttúrulegt atvinnuleysi sbr. síðar.

¹¹ G.D.A. MacDougall, The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Teoretical Approach. Economic Records, 36 (March 1960).

¹² Að bæta auðlind við sem framleiðsluþætti breytir litlu um niðurstöðurnar þar sem líta má á auðlindagjald sem skatt en áhrif skattheimtu er eitt af því sem kannað er með líkaninu.

við líkan McDougall en aðrir hafa lagt áherslu á úthrif (spill-over) þekkingar og tækni sem helsta gildi erlendra fjárfestinga¹³ en það er eitt þeirra atriða sem MacDougall bendir á.

Samkvæmt kenningu MacDougall eru áhrif erlendra fjárfestinga í landi, þar sem fyrir er full atvinna, þau að heildarlaunatekjur í landinu aukast vegna hækkunar launastigs við aukna eftirspurn eftir vinnu. Því fylgir að arður af innlendu fjármagni minnkar þar sem hlutur launa í þáttatekjum eykst en hlutur fjármagns minnkar og vinnuafli færast frá innlendri framleiðslu og hún dregst því saman. Telur MacDougall að lækkun tekna af innlendu fjármagni vegi nokkurn veginn upp hækkun launanna. Það eina sem þá standi eftir sem innlendir hagnaður sé því þeir skattar sem hið erlenda fyrirtæki og eigendur þess greiði af hagnaði sínum.

Sé hins vegar reiknað með aukningu vinnuafli, annaðhvort með aðflutningi frá öðrum löndum eða fækkun atvinnuauðis yrði hækkun launastigs lítil sem engin. Lækkun tekna af innlendu fjármagni yrði að sama skapi minni. Heildaráhrifin á innlendar þáttatekjur yrðu að þær hækkuðu sem svarar fjölgun starfa en hækkun skatttekna eftir sem áður eina verulega tekjuviðbótin. Til viðbótar auknum skatttekjum kunna að koma tekjur vegna úthrifa þ.e. ef hin erlenda fjárfesting leiðir til aukinnar framleiðni hjá innlendum fyrirtækjum vegna smitunar nýrrar tækni og þekkingar frá erlendu fjárfestingunni.

Innlendar þáttatekjur

Fræðilegu mati á efnahagslegri þýðingu stóriðju virðist ekki hafi verið gefinn mikill gaumur við hér á landi. Þótt sérfræðingar hafi lagt fram upplýsingar af þessum toga hafa þær druknað í þeirri sannfæring að eina leiðin til að nýta orkuauðlindir landins sé að byggja upp erlenda stóriðju. Hagur af orkusölu og stóriðju væri sjálfgefinn m. a. í formi atvinnubótar. Trú á ágæti stóriðju og orkusölu til hennar virðist einnig hafi leitt til síaukinnar eftirgjafar gagnvart hinum erlendu fjárfestum bæði hvað varðar orkuverð og tekjur af iðjuverum. Hefur verið bent á með góðum rökum að arðsemi virkjana til til stóriðju sé lág og hafi farið lækkandi. Eins má gera því skóna að hagur landsins af stóriðjurekstri erlendra aðila sé lítill og hafi farið minnkandi á síðustu árum.

Efnahagslegur ávinningur lands af erlendri fjárfestingu í stóriðju felst í tiltölulega fáum fáum þáttum, auðlindarentu, launum starfsmanna, hagnaði innlendra félaga af viðskiptum við stóriðjuna og beinum sköttum sem stóriðjan og eigendur hennar greiða svo og úthrifum. Verður hér á eftir gerð grein fyrir líklegum áhrifum hvers og eins þeirra í áliðnaði hér á landi en byrjað skal á samtölu þeirra, þ.e. virðisaukanum sem er til skiptanna á milli þeirra.

Virðisauki í áliðnaði á Íslandi

Fara má nærri um virðisauka álvera á Íslandi með því að vinna úr ársreikningum álvera sem starfað hafa á landinu á síðustu árum. Fara hér á eftir tölur úr samandregnum ársreikningum þeirra eins og þeir liggja fyrir hjá Ársreikningaskrá. Ársreikningur ÍSAL fyrir árið 2006 er allvel sundurliðaður og skýrður og gefur m.a. eftirfarandi upplýsingar:

¹³ Magnus Blomström og Ari Kokko, 2003 Working paper. The Economics of Foreign Direct Investment Incentives.

Úr ársreikningi ÍSAL fyrir árið 2007

	Milljónir USD	Milljarðar ISK ⁺	% af kostnaði
Sala á framleiðslu	521	36,5	130,6
Vaxtatekjur	6	0,4	1,5
Hráfniskostnaður	200	14,0	50,1
Orkukaup	95	6,7	23,8
Laun, iðgjöld og tryggingagj. (40+4+3)	47	2,9	11,8
Annar kostnaður *	63	4,4	15,8
Framleiðslukostnaður	399	27,9	100
Hagnaður fyrir vexti	122	8,5	30,6
Vaxtagjöld	3	0,2	0,8
Hagnaður eftir skatt*	99	6,9	24,8
Reiknaður skattur (18% af 117 m. USD)	20	1,4	5,0

⁺Miðað er við gengið 70 ISK/USD.

*Umsamin tæknipóknun til móðurfélagsins 11 m. USD er ekki talin sem kostnaður og hækkar hagnaður sem því nemur.

Ársreikningur Norðuáls er mun meira samandreginn en ársreikningur ÍSAL, sem gerir útreikninga og samanburð erfiðan. Í reikningnum sjást þó stærðir eins og sala á framleiðslu, heildarkostnaður, vaxtagjöld, hagnaður o.fl. sem gerði kleift með áætlaðra þætti sem skipta máli. Eru þeir orkukaup og launakostnaður, sem áætlaðir eru sama hlutfall af söluverðmæti eins og hjá ÍSAL. Eftirfarandi er yfirlit úr reikningum Norðuáls með slíkum áætlunum.

Úr ársreikningum Norðuáls fyrir árið 2007

	Milljónir USD	Milljarðar ISK ⁺	% af kostnaði
Sala á framleiðslu	473	33,1	146,9
Hráfniskostnaður*	159	11,1	49,3
Orkukaup*	76	5,3	23,6
Laun, iðgjöld og tryggingagj. (31+3+3)*	37	2,6	11,5
Annar kostnaður **	50	3,5	15,5
Framleiðslukostnaður	322	22,5	100
Hagnaður fyrir vexti	151	10,6	46,9
Vaxtagjöld	28	2,0	8,7
Hagnaður eftir skatt	103	7,2	32,0
Reiknaður skattur (18% af 117 m. USD)	20	1,4	6,2

⁺Miðað er við gengið 70 ISK/USD.

* Áætlað sama hlutfall framleiðslukostnaðar og hjá ÍSAL.

** Heildarkostnaður skv. ársreikningi mínus áætlaðir kostnaðarliðir.

Á grundvelli þessara talna má reikna og áætla virðisauka hjá hvoru fyrirtæki um sig og sjá hvernig hann skiptist á milli erlendra aðila, þ.e. eigenda og heimaríkis þeirra, og íslenskra aðila. Kemur það fram í eftirfarandi töflum.

Virðisauki og þáttatekjur 2007

Mrd. kr.	ÍSAL	Norðurál	Samtals	Samtals %
Laun	2,9	2,6	5,5	22,4%
Vextir	0,2	2,0	2,2	8,9%
Hagnaður	8,3	8,6	16,9	69,7%
Samtals	11,4	13,2	24,6	100 %

Skipting virðisauka á lönd

	Mrd. kr.	ÍSAL		Norðurál		Samtals	
		Ísland	Útland	Ísland	Útland	Ísland	Útland
Laun,lífeyrисиðgjöld, tryggingagj.		2,9	-	2,6	-	5,5	-
Vextir		-	0,2	-	2,0	-	2,2
Hagnaður (án beinna skatta)		-	6,9	-	7,2	-	14,1
Beinir skattar		1,4	-	1,4	-	2,8	-
Samtals		4,3	7,1	4,0	9,2	8,3	16,3
Skipting milli Íslands og útlands %		37,8%	62,2%	30,3%	69,7%	33,7%	66,3%

Eins og fyrri taflan ber með sér fer langmestur hluti virðisauka af starfsemi álveranna í hagnað fyrirtækjanna. Af 24,6 mrd. kr. virðisauka er hagnaðurinn tæpir 17 mrd. kr. eða nærri 70% á meðan hluti launa er rúmlega 20% og vaxta um 9%.

Af 24,6 mrd. kr. virðisauka álveranna á árinu 2007 fara 16,3 mrd. kr. eða um 2/3 hlutar hans til erlendra aðila en 8,3 mrd. kr. eða um þriðjungur til innlendra aðila. Í þessum tölum eru ekki meðtaldar greiðslur til innlendra þjónustusala. Þegar tölurnar hér að framan eru settar í samhengi við efnahagslífið í heild sést að virðisauki af starfsemi þessara tveggja álvera er um 1,8% af VLF en tekjur íslenskra aðila af henni eru aðeins þriðjungur af því eða um 0,6% af VLF. Ekki lágu fyrir tölur um aðra aðkeypta þjónustu innanlands aðra en orkukaup og því ekki unnt að meta laun og hagnað þeirra sem þá þjónustu seldu. Þær fjárhæðir eru hins vegar ekki háar að tiltölu við það sem hér er greint og um efnahagsleg áhrif þeirra á hið sama við og um vinnulaun og tekur umfjöllun um þau einnig til þessara þátta.

Efnahagslegum áhrifum af þessum iðjuverum er ekki að fullu lýst með tölunum hér að framan. Inn í þá mynd vantar annars vegar hugsanleg margfeldisáhrif, þ.e. þann virðisauka sem fellur til við það að eigendur hinna íslensku tekna nota hluta þeirra til kaupa á innlendum vörum og þjónustu og svo koll af kolli. Að því verður vikið í kaflanum um laun hér á eftir. Hins vegar er ósvarað þeirri spurningu hvort virðisaukinn í álverunum og vegna afleiddra starfa sé að fullu raunveruleg viðbót við efnahagssumsvif í landinu eða ekki. Þessu er m.a. leitast við að svara með því að líta á einstakaa þáttatekjur hér á eftir.

Auðlindarenta

Eins og fram kemur í töflunum hér að framan eru orkukaup um fjórðungur aðfanga við álframleiðslu. Orkukaup þessar tveggja álvera námu um 12 mrd. kr. að mestu frá Landsvirkjun en einnig frá Orkuveitu Reykjavíkur og Hitaveitu Suðurnesja. Ekki liggja fyrir gögn til að greina áhrif viðskipta við álver á þessi fyrirtæki og leggja mat á þann virðisauka sem fellur til. Orkuframleiðsla til stóriðju er afar fjármagnsfrek og nær alfarið fjármögnuð með erlendum lánum. Því er líklegt að stærsti hluti sölutekna fari í vaxtagreiðslur en einhver hluti í laun og hagnað.

Upplýsingar um verðlagningu á orku til stóriðju eru takmarkaðar. Í greinunum sem áður er vitnað til¹⁴ er fjallað um auðlindarentu í virkjunum fyrir stóriðju á Íslandi og leidd að því rök að rentan skili sér að litlu leyti til orkusalans. Kemur það heim og saman við niðurstöður þeirra sem fjallað hafa um verðlagningu á orku til stóriðju og hafa flestir komist að þeirri niðurstöðu að arður af fjárfestingu í virkjunum sé lítill eða enginn eða jafnvel að orkan sé niðurgreidd¹⁵. Nánast einu upplýsingar sem orkusalar gefa er að arðsemi virkjananna sé viðunandi¹⁶. Verður það vart túlkað á annan veg en þann að ávöxtun fjárfestinganna sé sambærileg því sem gerist á fjármálamarkaði.

Formælendum virkjana fyrir stóriðju hefur ekki tekist að sýna með sannfærandi hætti fram á aðra niðurstöðu en heyrst hefur sú röksemd að þar sem þjóðhagslegur hagur af stóriðju sé svo mikill jafni hann út það sem á kann að skorta að orkusalan beri sig. Sú röksemd hvílir á völtum fótum eins og sýnt er fram á í þessari grein. Þar sem notkun á náttúruauðlindum er án endurgjalds og líkur benda til þess að engin renta af auðlindinni falli til orkuveranna fær eigandi auðlindanna, þjóðin, engar tekjur af henni á þessu stigi. Auðlindarentan hverfur þó ekki heldur flyst hún til orkukaupendanna, þ.e. stóriðjuveranna og eigenda þeirra að því leyti sem ekki næst til hennar með skattlagningu.

Launabátturinn

Fjölgun atvinnutækifæra hefur jafnan verið hampað sem kosti við erlendar fjárfestingar í stóriðju. Líklegt er að sá kostur hafi verið ofmetnir m.a. vegna þess að vinnuafleiðing stóriðju er tiltölulega lítil miðað við fjárfestingu og vinnumarkaðinn. Tölurnar hér að framan sýna t.d. að lauankostnaður í álverunum tveimur er ekki nema um 11% af framleiðslukostnaði og samtals um 5,5 mrd. kr. Er það um 0,4% af VLF. Þá er t.d. ljóst að atvinnusköpun vegna starfsemi Fjarðaáls er lítill hluti þeirrar fjölgunar á vinnumarkaði sem varð á byggingartímanum.

Auk þeirra sem starfa í stóriðjuverunum er nokkur fjöldi manna í svokölluðum afleiddum störfum. Mat á þeim fjölda má t.d. sjá í svari iðnaðarráðherra við fyrirspurn frá fyrrverandi iðnaðarráðherra á 135. löggjafarþingi 2007 – 2008¹⁷. Samkvæmt svari hans og með tilvísun í skýrslu ráðgjafafyrirtækis er talið að starfsmenn 3 álvera á landinu séu 1.567¹⁸ og afleidd störf 3.100. Sú ágiskun er mjög há og svarar til þess að velþekkt fyrirbæri í hagfræði, margfaldari¹⁹, sem metur áhrif af auknum útgjöldum sé u.þ.b. 2 sem vart fær staðist við íslenskar aðstæður²⁰. Líklegur margfaldari hér á landi er e.t.v um 0,7. Sé gert ráð fyrir að til

¹⁴ http://web.mac.com/inhauth/Indriði_H._Þorláksson/Vefrit.html, Auðlindir og arður. Apríl 2007.

¹⁵ T.d. Jóhann Rúnar Björgvinsson, Sigurður Jóhannesson og Þorstein Siglaugsson, sjá neðanmálsgreinar 3, 4 og 5.

¹⁶ Þær fullyrðingar voru settar fram á meðan gengi íslensku krónunnar var í hæstu hæðum þannig að trúlega hefur arðsemin minnkað verulega með falli krónunnar.

¹⁷ 135. löggjafarþing 2007 – 2008, Þskj. 1018 – 624 mál.

¹⁸ Reiknað er með að 400 sumarstarfsmenn jafngildi 100 ársstörfum.

¹⁹ Margfaldarinn ræðst af neysluhneigð, skatthlutfalli og hluta innlendra vöru og þjónustu í neysluútgjöldum samkvæmt formúlunni: $dY/dG = (1-m) / [1-(1-m)(1-t)c]$ þar sem m = erlendum þáttur neysluútgjalda, t = skatthlutfall og c = neysluhneigð. Sé t.d. $m=0,5$, $t=0,4$ og $c=0,8$ er margfaldarinn 0,66. Stuðlarnir þurfa að vera mjög ólíklegir til að margfaldari nái að verða 2.

²⁰ Ef til vill hefur verið miðað við starfamargfaldara fyrir afmarkað svæði sem einnig mælir tilflutning til svæðisins frá öðrum stöðum og ofmetur því heildaráhrifin.

viðbótar við álverin sjálf séu starfsmenn þjónustuaðila álveranna 20% af starfsmannafjölda þeirra sjálfra eru þeir um 300 talsins. Má þá áætla að að afleidd störf vegna álvera og þjónustu við þau séu um 1.300 og atvinnusköpun álveranna alls rúmlega 3.000 manns.

Frá því að fyrsta álverið var byggt hér á landi hefur fólki á vinnumarkaði fjölgað um nálægt 85.000 manns. Megi rekja um 3.000 þessara starfa til álvera er það um 3,75% af aukningu mannaflans frá um 1970 og er um 1,7% af vinnandi mönnum í landinu nú. Ekki verður því sagt að þáttur álvera í sköpun atvinnutækifæra hafi verið stór né hlutur þeirra á vinnumarkaði sé mikill. Engu að síður er þessi þáttur hvað oftast nefndur sem rök fyrir uppbyggingu stóriðju. Þar að auki er því ósvarað hvort hér sé um raunverulega fjölgun atvinnutækifæra að ræða.

Í grein í tímaritinu Economic Records á árinu 1960 lýsir enski hagfræðingurinn G.D.A. MacDougall²¹ áhrifum af tilkomu erlends fjármagns í atvinnulíf lands. Kenningar hans hafa hlotið viðurkenningu meðal fræðimanna sem hafa bætt við þær með ýmsum hætti: M.a. leggja margir þeirra meira upp úr úthrifum erlendra fjárfestinga en beinum efnahagslegum áhrifum sem þeir telja skipta minna máli.

MacDougall telur að þegar fyrir sé full atvinna í landi muni erlend fjárfesting leiða til þess að heildarlaun innlendra aðila aukast vegna hærri launastigs sem leiði til þess að hlutur launa í þáttatekjunum vex. Hins vegar muni tekjur af innlendu fjármagni dragist saman þar sem arðsemi fjár sem fyrir er í landinu minnki²². Sýnir hann fram á að sú lækkun verði áþekk hækkun heildarlaunanna og eini tekjuaukinn í landinu séu því þeir skattar sem fyrirtækið greiðir. Sé hins vegar gengið út frá því að atvinnuleysi hafi verið til staðar er niðurstaðan að fjöldi starfa muni aukast eitthvað. Launastig muni hins vegar ekki hækka og launasumman hækkar þá einungis því sem nemur fjölgun starfa í landinu.

Kenning MacDougall segir okkur þannig að þótt hluti mannaflans sinni störfum sem rekja má til álvera sé það ekki gefið að um fjölgun starfa sé að ræða, t.d. þannig að atvinnustigið sé þessum 1,7% hærri en verið hefði án álvera. Það sé m.a. háð atvinnustiginu sem fyrir var og þróun þess.

Kenningar Milton Friedman og Edmund Phelps²³ um “náttúrulegt” atvinnuleysi sem fram komu á 7. áratug síðustu aldar hafa almennt verið viðurkendar innan hagfræðinnar. Þær fela í sér að ákveðið lágmarksatvinnuleysi sé ætíð til staðar, það sé háð gerð samfélagsins og hagkerfinu m.a. vinnumarkaði, styrk verkalýðsfélaga, lágmarkslaunum o.fl. Þessu “náttúrulega” atvinnuleysi verði ekki rutt úr vegi með hagrænum aðgerðum svo sem aukningu á fjármagni eða ríkisútgjöldum. Þessar kenningar þykja hafa fengið staðfestingu í reynslu margra landa²⁴. Af þessum kenningum leiðir að einstakar fjárfestingar hafa

²¹ G.D.A. MacDougall, The Benefits and Costs of Private Investment from Abroad: A Teoretical Approach. Economic Records, 36 (March 1960). Sjá einnig Sigurð Jóhannesson hagfræðing, Hver er ávinningur Íslendinga af fyrirgreiðslu við erlenda fjárfesta, í bókinni; Uppbrot hugmyndakerfis, Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík 2008.

²² Launastigið hækkar vegna aukinnar eftirspurnar eftir vinnuafli. Við hækkun launa vex hluti þeirra í virðisaukanum í atvinnulífinu á kostnað fjármagnsins. Ennfremur leggst einhver starfsemi af vegna hærri launastigs. Í reynd er að mestu um að ræða tilflutning úr tekjum af fjármagni yfir í launatekjur.

²³ Milton Friedman, The Role of Monetary Policy, American Economic Review, 57, 1 (March 1967) og Edmund Phelps Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium, Journal of Political Economy, 76, 4 (July/August 1968)

²⁴ Með hliðsjón af reynslu síðustu ára má ætla að náttúruleg atvinnuleysi hér á landi sé um 2%. Í öðrum löndum er það víða hærri, er t.d. áætlað um 4% í BNA.

ekki varanleg áhrif á atvinnustigið. Það sækir aftur í fyrra horf að hinu “náttúrulega” stigi. Þær geta hins vegar dregið úr atvinnuleysi til skamms tíma og haft staðbundin áhrif með því að draga að vinnuafl frá öðrum landsvæðum. Með hliðsjón af þessu má segja að á síðustu árum hafi oftast verið full atvinna hér á landi í þeim skilningi að atvinnustig hafi verið í nánd við “náttúrulegt” atvinnuleysi²⁵.

Á grundvelli kenninganna sem greint er frá hér að framan má draga þær ályktanir að efnahagsleg áhrif af fyrirtæki í erlendri eigu, til viðbótar við skatta sem fyrirtækið greiðir, sé hækkun launasummu í atvinnulífinu að frádregnu tapi vegna ruðningsáhrifa. Sé full atvinna fyrir er þessi viðbóttatærð nálægt núlli. Sé atvinnuleysi til staðar má ætla að tímabundið geti áhrifin svarað til hækkunar á launasummunnni vegna hærri atvinnustigs en þau áhrif fjari út þegar þegar litið er til lengri tíma.

Hvað störf og laun varðar má því draga þær ályktanir í fyrsta lagi að erlend stóriðja fjölgi ekki störfum til lengri tíma litið, í öðru lagi að efnahagslegur ávinningur vegna aukinna launatekna í landinu sé lítill sem enginn en að því marki sem hann er til staðar felist hann í að álverin kunna að greiða hærri laun en önnur sambærileg starfsemi. Tímabundinn ávinningur, einkum á uppbyggingartíma, kann að vera einhver svo og staðbundinn ávinningur en hann er á kostnað annarra landsvæða.

Hér að framan er áætla að störf og afleidd störf vegna þriggja álvera séu um 1,7% mannaflans. Má því ætla að efnahagslegur nettóávinningur af atvinnuumsvifum álveranna sé á bilinu 0 – 1,7% af landsframleiðslu. Með hliðsjón af því að atvinnustig hefur jafnan verið mjög hátt hér á landi má ætla að lægri mörkin séu líklegri þ.e. að enga aukningu atvinnustigs sé að rekja til álveranna og því lítill sem enginn efnahagslegur ávinningur fenginn í gegnum auknar launagreiðslur.

Vextir

Stóriðjuver hér á landi hafa verið fjármögnuð með erlendu lánsfé vegna stærðar verkefnanna og þess að vaxastig hér hefur verið hærri en svo að erlendir aðilar leiti hér eftir lánsfé. Sama á við um orkuverin sem byggð eru til að sinna orkuþörf stóriðjuveranna. Stóriðja og orkuframleiðsla er fjármagnfrek og því ljóst að verulegur hluti virðisaukans rennur til lánveitendanna í formi vaxta og þar með úr landi.

Hér á landi er ekki lagður skattur á vexti sem greiddir eru úr landi. Er því öðru vísi farið í flestum löndum. Með skattleysinu hefur Ísland afsalað sér möguleika á að fá hlutdeild í þessum tekjum erlendra aðila, sem eiga uppruna hér á landi. Að vísu er algengt að ríki hafi í tvísköttunarsamningum samið um gagnkvæma niðurfellingu á skatti á vexti. Er það þá gert á þeirri forsendu að það þjóni hagsmunum beggja ríkjanna m.t.t. tekjustrauma þeirra á milli. Niðurfellingin skatts á vexti þjónar hagsmunum fjármagns-útflutningsríkja en ekki lántökuríkjanna og því standa mörg ríki fast á því að taka skatt af vöxtum úr landi. Á það t.d. við um Kanada sem m.a. tekur skatt af vöxtum, sem greiddir eru til Íslands. Við gætum skv. samningnum tekið skatt af vöxtum sem þangað eru greiddir en skortir til þess heimild í innlendri löggjöf. Hið sama á við um ríki sem við höfum ekki gert samninga við svo sem Ástralíu en fjárfestar í áliðnaði hér á landi koma m.a. frá þessum löndum.

Skattfrelsi á vexti úr landi er ekki einungis afsal tekjumöguleika heldur fylgir því aukin hætta á skattasniðgöngu. Þar sem vextir eru frádráttabær kostnaður í rekstri lækka þeir tekjuskattsstofn viðkomandi félags. Því er eftir nokkru að slægjast að dulbúa arð sem vexti með því að erlendur eigandi

²⁵ Reyndar má gera því skóna að atvinnustigið hafi verið enn hærri en svarar til náttúrulegs atvinnuleysis eins og aðflutningur erlends vinnuafls (einnig fyrir tilkomu Kárahnjúka), sem ekki hugði á búsetu hér ber vitni um.

eða félög honum tengd lána innlenda félaginu fé og fá af því vexti²⁶. Skattatap landsins af þeim arði sem fer þessa leið er 23,%% fjárhæðarinnar.

Vaxtagreiðslur stóriðjufyrirtækja eru farvegur fyrir verulegan hluta af virðisauka af starfseminni. Álverin tvö sem vitnað er til að framan greiddu 2,2 mrd. kr. í vexti. Var það um 9% af virðisauka starfseminnar á árinu 2007. Hluttur íslenskra aðila í þessum hluta teknanna var enginn og nokkur hætta er á að löggjöf hér á landi ýti undir skattahagræðingu sem leiða kann til lægri skatttekna af stóriðju.

Skattar

Eins og að framan greinir kann svo að vera að eini innlendi tekjuaukinn, sem vænta má af erlendri stóriðju, sé fölginn í þeim sköttum sem stóriðjufyrirtækið og hinir erlendu eigendur þess greiða til landsins. Sá skattur sem einkum skiptir máli er tekjuskattur stóriðjufyrirtækisins en auk hans þeir skattar sem eigendur þess greiða af þeim hagnaði sem þeir taka úr landi svo og skattur af vöxtum af erlendu lánsfé ef tekinn væri²⁷. Það er því fróðlegt að sjá hvernig þeim málum er háttað hér á landi og hvernig að þeim hefur verið staðið.

Skattur á hagnað félags er í reynd skattur á eiganda þess. Honum til viðbótar kemur skattur á fé sem eigandinn tekur út úr félaginu. Samtals eru þessir skattar heildarskattlagning hagnaðar félagsins hér á landi. Í heimalandi eigandans bætast yfirleitt við skattur til þess lands og heildarskattlagningin í báðum löndunum svarar til heildarskattlagningar í heimalandi eigandans ef til staðar er tvísköttunarsamningar milli landanna. Hvor tveggja þessara skatta er lágur hér á landi og hafa þeir verið lækkaðir mjög frá því á miðjum 10. áratugnum og tekjur af atvinnurekstri nú skattlagðar vægar hér á landi en í nokkru öðru þróðu ríki²⁸. Með tilliti til erlendra fjárfestinga þýðir þetta að við gerum minna tilkall til hlutdeildar í hagnaði fyrirtækja í erlendri eigu sem starfa hér á landi en gert er í öðrum löndum. Sé dæmi tekið af Íslandi og “meðal” OECD ríki (skattur á félög 28%, skattur á arð hjá einstaklingum 28%) með tvísköttunarsamning sín á milli með 5% afdráttarskatt á arð sýnir eftirfarandi tafla skiptingu hagnaðar að fjárhæð 100 á milli ríkissjóða landanna og eignanda fyrirtækisins²⁹.

	S k a t t t e k j u r framleiðslulands	S k a t t t e k j u r heimalands eiganda	S k a t t t e k j u r samtdals	Nettótekjur eiganda
Félag á Íslandi í eigu einstaklings í “meðal” OECD ríki	19,25	18,36	37,61	62,39

²⁶ Skv. ársreikningum Norðuráls Grundartanga skuldar félagið móðurfélaginu 301 milljón USD með 8 -17% vöxtum og móðurfélagið skuldar “tengdum” aðilum rúmlega 700 milljónir USD. Skuldir ÍSAL 75 m. USD eru við erlent félag félag innan samstæðunnar.

²⁷ Tryggingagjald, þótt greitt sé af launagreiðanda, er í eðli og virkni jafngildi tekjuskatts á launþega og er talið með í launaliðnum hér að framan. Eins eru fasteignagjöldum til sveitarfélaga sem eru að hluta þjónustugjöld ekki í umfjöllun hér.

²⁸ Sjá t.d. <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/adrarskyrslur/Isenska-skattkerfid-samkeppnishafni-og-skilvirkni.pdf>. Þar kemur fram í töflu 5.12 að á Íslandi er þessi skattlagning 26,2% (nú 23,5%) á meðan OECD meðaltal er 43,5%.

²⁹ Skatttekjur framleiðslulandsins er reiknaðar sem félagaskatturinn í landinu að viðbættum afdráttarskatti á hagnað eftir skatt (t.d. fyrir Ísland $0,15 + 0,05(1-0,15)$). Skatttekjur heimalandsins eru skattur á arð hjá einstaklingum af hagnaðinum að fráðregnum skatti framleiðslulandsins. Frá því dregst sá afdráttarskattur sem framleiðslulandið tók.

Félag í “meðal” OECD ríki í eigu einstakling í öðru “meðal OECD ríki	31,60	15,55	47,15	52,85
Félag í “meðal” OECD í eigu Íslendinga	31,60	3,24	34,84	65,16

Taflan ber með sér Ísland sem fjárfestingarland lætur sér nægja að fá í sinn hlut tæp 20% af þeim hagnaði sem skapast hjá hinum erlenda aðila á meðan önnur ríki taka tæp 32%. Ennfremur að það fær í sinn hlut um 51% af heildarskattlagningu félagsins og eiganda þess á meðan “meðal” OECD ríki áskilur sér um 67% af skattlagningunni. Sem heimaland fjárfestis er Ísland enn örlátara og tekur í sinn hlut aðeins rúm 3% af hagnaðinum en “meðal” OECD ríki í sömu stöðu tekur rúm 18% af þeim sem fjárfestir hér á landi. Það er líka athyglisvert að þessi eftirgjöf íslenskra skatta gagnvart erlendum fjárfestum kemur ekki einungis þeim til góða heldur einnig ríkissjóði heimalands fjárfestisins.

Hagnaður álveranna er langstærsti hluti þess virðisauka sem verður til við starfsemi þeirra. Samkvæmt tölfunni hér að framan er hagnaðurinn af tveimur álverum á árinu 2007 um 17 mrd. kr. sem er tæp 70% virðisaukans. Líkur eru einnig á að í þessum hagnaði felist meginhluti af rentu orkuauðlindanna sem nýttar eru. Skattur af þessum tekjum hefur því mikla þýðingu fyrir hag landsins af starfsemi stóriðjufélaga í erlendri eigu og eins til að tryggja landinu hlutdeild í arði af auðlindum þess. Þrátt fyrir þetta hafa þessir skattar verið lækkaðir stórlega á liðnum árum og landið þannig skaðað um langa framtíð. Sem dæmi um þá breytingu má nefna að þegar gerður var fjárfestingasamningur vegna Norðuráls á Grundartanga var tekjuskattur félaga 33% en í hliðstæðum samningum um álver í Helguvík mun vera gert ráð fyrir 15% skatti. Skattur á erlenda stóriðju og þar með meginhagnaður landsins af henni hefur þannig verið lækkaður um helming eða meira á síðasta áratug eða svo.

Samkvæmt svari iðnaðarráðherra við fyrirspurn fyrrverandi iðnaðarráðherra á 135 löggjafarþingi (2007-2008) var álagning tekjuskatts á álverin á árinu 2007 (tekjuár 2006) um 1.500 millj. kr. Hér mun líklega eingöngu um að ræða ÍSAL þar sem Norðurál hafði enn frestun á skattgreiðslum og Fjarðarál hefur varla verið farið að skila hagnaði og sköttum fyrir það ár. Hagnaður sem skattur var greiddur af hefur þá verið rúmlega 8 milljarðar króna á árinu 2006. Samkvæmt reikningum fyrir árið 2007 var tekjuskattur(reiknaður og greiddur) ÍSAL um 20 milljónir USD eða um 1,4 mrd. kr. Skv. reikningum Norðuráls Grundartanga var reiknaður skattur vegna ársins 2007 um 21 milljón USD (1,5 mrd. kr.) en tekjuskattsgreiðslur engar vegna frestunarheimilda.

Skattskyldar tekjur ÍSAL voru um 119 milljónir USD og Norðuráls um 127 milljónir USD á árinu 2007. Með tilliti til þess að verð á áli var hátt á árinu 2007 virðist ekki óraunhæft að reikna með að skattskyldur hagnaður af álverum af þessari stærð verði nálægt 100 milljónir USD á ári. Tekjuskattur hvers félags með slíkar tekjur yrði skv. núgildandi skattalögum (15% skattur) um 15 milljónir USD eða alls um 45 milljónir

USD. Á genginu USD = 120 ISK (ca árslok 2008) er það 1,8 mrd. kr. á félag og alls um 5,4 mrd. kr.³⁰. Sem hlutfall af VLF er þetta um 0,4%.³¹

Stjórnvöld hafa lækkað skatthlutfall félaga um meira en helming frá því að Norðurál var byggt úr 33% í 15%. Með því voru væntanlegar skatttekjur lækkaðar sem því nemur. Án þeirra breytinga mætti gera ráð fyrir að árlegar skattgreiðslur álveranna þriggja hefðu orðið um 11,9 mrd. kr. þegar meginafskriftatíma er lokið. Lækkun skatthlutfallsins hefur því dregið væntanlegar tekjur niður um meira en helming eða um 6,5 mrd. kr. á ári. Að því hefur verið látið liggja að lækkun skatthlutfalls þjóni þeim tilgangi að fá erlenda fjárfestingu, einkum stóriðju, hingað til lands. Ekki er unnt að sýna fram á almenn áhrif þess efnis. Ef bygging Fjarðaráls er eina sértæka dæmið er ljóst að fórn að hefur verið 4 mrd. kr. skatttekjum á ári af eldri álverunum til að fá 1,8 mrd. kr. frá því nýja. Tap landsins af þessari lækkun er í reynd mikið meira því skattgreiðslur annarra fyrirtækja í erlendri eigu lækkuðu sömuleiðis svo sem bankanna og stóru fjárfestingafélaganna sem voru að verulegu leyti í hendi erlendra aðila.³²

Það er merkilegt að í greinargerð með frumvarpinu um lækkun tekjuskattshlutfalla félaga³³ úr 30% í 18% var ekki vikið einu orði að áhrifum þess á tekjur landsins af starfsemi erlendra aðila hér á landi þótt verið væri að lækka þær um nærri helming og í gangi voru á sama tíma samningar um álver á Reyðarfirði. Það er ekki heldur gert þegar fjárfestingasamningur vegna byggingar álversins er lagður fram fáeinum mánuðum síðar. Ætla verður að lækkun skatthlutfallsins hafi verið beita til að egna fyrir hina erlendu fjárfestingu. Hvort það er fengsæl veiði ef beitan er verðmeiri en aflinn skal látið ósagt.

Þá vekur einnig athygli að í lögum um álverið á Reyðarfirði³⁴ er ákvæði þess efnis að tekjuskattshlutfall félagsins skuli aldrei vera hærra en 18% og boðað er að í samningum um álver í Helguvík verði skattur á hagnað félagsins þar aldrei hærri en 15%. Þetta þýðir að íslenska ríkið er í reynd búið að afsala sér réttinum til að hækka tekjuskatt á lögaðila. Jafnræðisregla stjórnarskrárinnar kemur væntanlega í veg fyrir að skatthlutfall á önnur félög hér á landi verði hærra og skv. EES samningnum yrði mismunur einstökum aðilum í vil talinn óleyfilegur ríkisstyrkur. Ekki er vikið orði að þessu stóra máli í greinargerð með frumvarpinu þótt þeim sem um véluðu og jafnvel þingmönnum hljóti að hafa verið ljóst hvað verið var að gera. Framsal skattlagningarvalds í hendur alþjóðafyrirtækja var óþekkt í fyrri stóriðjusamningum og er væntanlega einsdæmi í hinum vestræna heimi.

³⁰ Vegna hagstæðra skattalegra afskriftareglna greiða álverin enga skatta fyrstu árin eftir byggingu og verulegar stækkanir. Þannig eru engar skattgreiðslur hjá Norðuráli vegna 2006 og 2007 og verður líklega ekki næstu ár. Sama má segja um Fjarðaal.

³¹ Benda má á að þegar byggingu álversins í Reyðarfirði var að hefjast mat Seðlabankinn þjóðhagsleg áhrif stóriðju-framkvæmdanna eystra innan við 1% af VLF að byggingartíma loknum. Þá mat Þjóðhagsstofnun sáluga efnahagsleg áhrif NORAL verkefnisins 0,5 – 1% af VLF. Inn í mati þessara aðila er stærra álver en hin eldri og starfsemi Kárahnjúkavirkjunar. Þjóðhagsstofnun; Minnisblað um efnahagsleg áhrif Noral verkefnisins, júní 2001. Seðlabanki Íslands; Mat á þjóðhagslegum áhrifum fyrirhugaðrar stóriðjuframkvæmda og möguleg hagstjórnarviðbrögð við þeim, febrúar 2003. Sjá einnig Frumvarp til laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði, 128. löggjafarþing 2002 – 2003.

³² http://web.mac.com/inhauth/Indriði_H._Þorláksson/Vefrit.html, Útrás og innrás, febrúar 2008 og Eignarhald á erlendum fyrirtækjum, mars 2008.

³³ Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981 127. löggjafarþing 2001 – 2002, Þskj 114 – 114. mál.

³⁴ Frumvarp til laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði, 128. löggjafarþing 2002 – 2003. Þskj. 842 – 509 mál.

Aðrar skatttekjur vegna erlendra fjárfestingar geta falist í afdráttarskatti á arð, vexti og þóknanir. Umsaminn afdráttarskattur á arð í samningnum um Fjarðarál er 5%. Er það í samræmi við marga tvísköttunarsamninga, sem Ísland hefur gert, m.a. við Bandaríkin. Það er hins vegar ekki líklegt að afdráttarskattur á arð gefi mikið í aðra hönd a.m.k. ekki svo lengi sem stækkanir á álverum eru í farvatninu og að auki hafa fyrirtækin ýmsa möguleika á því að ná hagnaðinum úr landi án þess að fara þá leið að greiða út arð.

Um skattlagning vaxta hefur þegar verið fjallað svo og að auðvelt er að koma hagnaði undan skatti með því að móðurfélagið láni dótturfélaginu og fái greidda vexti af lánsfénu. Mörg lönd hafa brugðist við misnotkun í þessum efnum með reglum um lágmarkseiginfjármögnun (thin capitalisation) sem takmarka frádráttarbærni vaxta ef hlutfall eiginfjár og lánsfjár verður óeðlilegt. Þar sem vextir úr landi eru skattfrjálsir hér á landi er þessi hættu meiri hér en víðast annars staðar. Tillögum um úrbætur hefur ekki verið sinnt en í þess stað má sjá í samningnum um Fjarðarál að ákvæði um frádráttur vaxtakostnaðar skuli haldast óbreytt á samningstímanum. Ekki verður annað séð en að með þessum hafi stjórnvöld einnig framselt vald og skuldbundið sig til að halda þessari skattasniðgönguleið opinni fyrir félagið og þá væntanlega aðra.

Skattur á þóknanir úr landi skila ekki skatttekjum af stóriðjuverum. Líkur eru hins vegar á að ákvæði samninga um þóknanir í samningum um stóriðjuver dragi eða geti dregið úr skatttekjum af þeim. Í samningum um álverið í Straumsvík er heimild fyrir félagið að draga reiknaða tækniþóknun til móðurfélagsins frá skattskyldum tekjum³⁵. Slík ákvæði þjóna oft þeim tilgangi að ná óskattlögðu fé úr fyrirtækjum og lækka skattstofn þeirra. Í nýrri samningum virðist vera heimild til að ákveða slíkar greiðslur í fjárfestingasamningi.

Úthrif

Eins og fram hefur komið eru úthrif eitt af því sem stafað getur af beinum erlendum fjárfestingum. Þau geta verið gagnleg eða skaðleg. Gagnleg úthrif af því að fá erlent fyrirtæki inn í landið eru einna helst fólgin í því að ný kunnátta, ný tækni o.fl., sem berst inn í landið með fyrirtækinu, breiðist út til annarra fyrirtækja og auki hagkvæmni þeirra og þar með tekjusköpun. Slík smitun nýjunga verður helst innan hliðstæðrar starfsemi. Álfraleiðsla og annar erlendur stóriðnaður hefur ekki verið í slíku umhverfi og erfitt að sjá því stað að veruleg úthrif af þessum toga hafi stafað frá honum. Þó kann að vera að í rekstrarlegum efnum og vinnustaðamálum megji merkja umbætur sem frá stóriðjufyrirtækjum kunnu að stafa. Neikvæð úthrif eru einnig nokkur svo sem í náttúruverndar og mengunarmálum en um þau er ekki fjallað hér.

Helstu niðurstöður.

Hér að framan hefur verið leitast við að svara þeirri spurningu hver sé raunverulegur hagur Íslands af stóriðjuverum í eigu erlendra aðila. Svárið byggist á því að greina hver virðisauki verður til í landinu við þessa starfsemi og kanna hvert hann fer, þ.e. hvort hann lendir í höndum íslenskra aðila og verði þannig til að auka tekjur íslenskra aðila og þjóðarframleiðsluna. Niðurstöðurnar eru margþættar og ekki unnt að gefa eitthvert einfalt svar en dregnar eru ályktanir af fræðilegum kenningum og þekktum staðreyndum. Helstu niðurstöður má draga þannig saman:

³⁵ Í ársreikningum ÍSAL sést að félagið notfærir sér þessa heimild og gjaldfærir 11 milljónir USD þóknun til móðurfélagsins.

- *Virðisauki* af stóriðju á Ísland felst í hagnaði iðjuveranna, launum starfsmanna og vaxtagreiðslu. Á árinu 2007 var beinn virðisauki tveggja álvera sem hér störfuðu um 25 millj. ISK sem svarar til ca 1,3% af VLF.
- *Innlendur virðisauki* af álverunum tveimur var einungis um 1/3 alls virðisaukans eða um 8 mrd. kr. á meðan um 2/3 hans rann til erlendra aðila. Innlendi hluti virðisaukans svarar til 0,6 – 0,7% af þjóðarframleiðslu.
- *Innlendur virðisauki* af stóriðju hér á landi kemur fram í launum fyrir störf (bein og afleidd), hagnaði íslenskra þjónustuaðila, einkum orkusalans og beinum sköttum iðjuveranna, eigenda þeirra og lánadrottna.
 - *Hagnaður orkusalanna* er óljós og varla meiri en sem nemur “viðunandi ávöxtun” þess fjár sem þeir hafa fjárfest. Renta af orkuauðlindinni skilar sér ekki á þessu stigi en flyst til iðjuveranna.
 - *Laun starfsmanna* eru hlutfallslega lítill þáttur í virðisauka stóriðju. Störf og afleidd störf vegna þriggja álvera eru um 3000 eða um 1,7% af vinnuafli í landinu. Til lengri tíma litið er ekki líklegt að störfum í landinu fjölgi við tilkomu erlendrar stóriðju og varanlegur tekjuauki af þeim ástæðum því enginn.
 - *Vextir* eru veigamikil þáttur í virðisauka stóriðju og stórvirkjana og rennur að öllu leyti úr landi. Vegna ákvæða íslenskra skattalaga og tvísköttunarsamninga er hlutdeild landsins í þessum hluta virðisaukans engin.
 - *Hagnaður stóriðjuveranna* er langstærsti hluti virðisauka af starfsemi þeirra. Hlutdeild hagnaðar í virðisauka álveranna 2007 var um 70 % hans. Hagnaðurinn rennur til erlendra eigenda að því leyti sem ekki næst í hann með skatti.
- *Skattar stóriðjuveranna* eru eina raunverulega hagsbót landsins af erlendri stóriðju. Reikna má með að skv. núgildandi skattalögum og samningum muni meðalálver greiða um 1,2 milljarða króna í skatta á ári. Það er um 0,1% af þjóðarframleiðslunni.
- *Skattabreytingar* síðustu ára og samningar við erlendu fyrirtækin hafa skert tekjur landsins af stóriðju mikið. Lækkun skatthlutfall félaga hefur lækkað tekjur landsins af erlendri stóriðju um a.m.k. helming eða 1,2 millj. kr. á ári á hvert álver og þær verða um langt árabil lægri en þær voru áður en verksmiðja Fjarðaáls var reist.
- *Ákvæði skattalaga* um skattlagningu arðs, vaxta og þóknana er ekki tryggt að landið njóti eðlilegs hluta þeirra tekna sem verða til í landinu og duga ekki til að hindra skattasniðgöngu,
- *Með skattasamningum* við stóriðjufélögin hafa íslensk stjórnvöld samið af sér í mörgum atriðum og framselt skattlagningarvald í hendur alþjóðafyrirtækja.
- *Efnahagslegur ávinningur Íslands af starfsemi stóriðjuvera er lítill og hefur farið minnkandi fyrir tilverknað stjórnvalda. Hann er nú vart meira en 0,1 – 0,2% af þjóðarframleiðslu fyrir hvert álver.*
- *Arður af íslenskum auðlindum, virðist að mestu koma fram hjá iðjuverunum og rennur vegna lágra skatta að mestu ósnertur í vasa hinna erlendu eigenda.*

Í pólitískri umræðum, m.a. um hugsanlega aðild að Evrópusambandinu, eru allir sammála um að náttúruauðlindirnar séu eign þjóðarinnar og að tryggja beri yfirráð yfir þeim. Það er holur hljómur í þeirri umræðu á sama tíma og náttúruauðlindunum er ráðstafað í þágu útlendinga og þeim gefinn arðurinn af þeim?