



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Rýni á erlendum fjárfestingum vegna þjóðaröryggis og allsherjarreglu.
Ráðuneyti	Forsætisráðuneytið.
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	16. júní 2022.

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs

Frummat miðað við fyrirbyggjandi áform um lagasetningu er að bein fjárhagsáhrif fyrir ríkið kunni að felast í á bilinu 15-40 m.kr. árlegum kostnaði í tengslum við mannafla, rekstur og aðkeypta þjónustu sem verkefninu tengist. Horft er til þess að allt að eitt stöðugildi muni bætast við vegna löggjafarinnar, aðkeypt þjónusta kunni að verða nokkur en húsnæðis- og stofnkostnaður og annar rekstrarkostnaður verði hverfandi enda verði verkefninu sinnt innan stofnunar (liggur ekki fyrir á þessu stigi).

Áætlað er að ekki minna en 75% af þeim kostnaði sem fellur á ríkissjóð skili sér aftur í formi gjaldtöku af þeim aðilum sem rýni beinist að. Erfitt er, m.t.t. fælingaráhrifa sem löggjöf af þessu tagi hefur á tilteknar tegundir fjárfestinga, að leggja mat á að hvaða marki reyna mun á málsmeðferð laganna.

Fyrirhuguð lagasetning mun hafa jákvæð óbein áhrif á fjárhag ríkissjóðs til lengri tíma lítið með því að hún kemur í veg fyrir kostnað sem ella gæti hlotist af. Erfitt er þó að mæla slík langtímaáhrif eða meta þau af viti fyrirfram.

a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkon eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Einungis hefur farið fram lausleg áætlun á fjárförf þeirrar rýni sem lagt er upp með í áformunum. Horft hefur verið til umfangs viðlíka rýni á hinum Norðurlöndunum, sér í lagi í Danmörku.

b) Helstu forsendur sem áætlunir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum

Forsendur eru þær helstar að áform erlendra aðila um fjárfestingar á Íslandi verði svipaðar og verið hefur undanfarin 15 ár. Þær forsendur eru mjög næmar fyrir frávikum.

Þá er gert ráð fyrir að sú greining sem áformuð lagasetning gerir ráð fyrir verði mikið til unnin af hálfu þeirra aðila sem falla undir lagasetninguna og að málsmeðferð stjórnvalda felist að talsverðu leyti í því að yfirfara þá rýni.

c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?

Varanleg.

d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun

Áætlað umfang útgjalda er mjög háð fjárfestingaráformum erlendra aðila hverju sinni. Lagt er upp með að hið lagalega umhverfi verði mjög líkt því sem gengur og gerist víðast hvar í Evrópu og þannig muni þeir sem falla undir gildissvið fyrirhugaðra laga geta uppfyllt þær kröfur sem til þeirra eru gerðar án þess að tímafrekrar handleiðslu stjórnvalda sé þörf. Engu að síður er mögulegt að kostnaður verði meiri fyrstu árin á meðan aðilar á

markaði venjast þessum breytingum á fjárfestingarumhverfi á vissum sviðum.

- e) *Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu*

Í vinnslu.

2. Tekjubreytingar

Gert er ráð fyrir að gjaldtaka standi undir raunkostnaði við málsmeðferð og þar með stærstum hluta þeirra nýju útgjalda sem áformuð löggjöf hefur í för með sér og að hún kunni að nema 10-30 m.kr. á ársgrunni.

3. Útgjaldabreytingar

Ný útgjöld eru áætluð á bilinu 15-40 m.kr. á árgrunni.

4. Eignabreytingar

Engar.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál

- a) *Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum*

Í vinnslu.

- b) *Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál*

Í vinnslu.

- c) *Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs*

Á ekki við.

- d) *Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur*

Lagt er upp með að þjónustugjaldaheimildir kveði á um heimildir til gjaldtöku vegna kostnaðar við málsmeðferð, þ.m.t. launakostnað og kostnað við aðkeypta sérfræði-þjónustu.

- e) *Rekstrarform ríkisstarfsemi*

Á ekki við.

- f) *Opinber innkaup og útboð*

Ef nauðsynlegt reynist að kaupa sérfræðiþjónustu, t.a.m. vegna sveiflna í umfangi mála, verður gætt að jafnræði og hagkvæmni og samanburð meðal sem flestra aðila og staðið að þjónustukaupum í samræmi við lög um opinber innkaup.

- g) *Eignaumsýsla ríkisins*

Á ekki við.

- h) *Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna*

Á ekki við.

- i) *Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.*

Á ekki við.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. **Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:**

- a) *í gildandi fjárlögum*

Nei.

- b) *í fjárlagafrumvarpi komandi árs*

Óráðið.

- c) *í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar*

Nei.

2. **Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?**

Að óbreyttu kallar fjármögnun á tilfærslu fjármuna innan útgjaldaramma. Horft verður til þess, verði fyrirhugað frumvarp að lögum, að útgjaldaheimildir verði til staðar í fjárlögum þegar lögin koma til framkvæmdar.

3. **Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?**

Já, gjaldtaka sem standa á undir stórum hluta kostnaðar, sbr. umfjöllun í kafla 2A að framan.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið**

Bein erlend fjárfesting, sem í felst að erlendur aðili eignast a.m.k. 10% hlut í fyrirtæki, er jafnan talin sú tegund fjármagnsflæðis sem skilar viðtökuríki mestum jákvæðum efnahagsáhrifum. Takmarkanir á beina erlenda fjárfestingu eru samkvæmt mælingum OECD óvída meiri meðal OECD-ríkja en á Íslandi og hefur OECD ítrekað lagt til að stjórnvöld afnemi slíkar takmarkanir að því marki sem kostur er. Ráðherra hefur t.a.m. þegar heimildir til að stöðva beina erlenda fjárfestingu telji ráðherrann hana ógna öryggi landsins, ganga gegn allsherjarreglu, almannaoöryggi eða almannahæilbrigði eða ef upp koma alvarlegir efnahagslegir, þjóðfélagslegir eða umhverfislegir erfiðleikar í sérstökum atvinnugreinum.

Bein fjárfesting, hvort sem um ræðir fjárfestingu innlendra aðila erlendis eða erlendra aðila hér á landi, styður við miðlun þekkingar og tækni. Hún gerir ríkjumkleift að starfa við sama tækni- og þekkingarstig og leiðandi hagkerfi. Fjárfestingar erlendra aðila í fyrirtækjum, bæði Íslendinga erlendis og erlendra aðila hér á landi, styður við útbreiðslu bestu starfsvenja í stjórnarháttum fyrirtækja. Allt framangreint stuðlar að auknum langtímavexti hagkerfis.

Bein fjármunaeign erlendra aðila á Íslandi nam 1.006 mö.kr. við árslok 2021. Grófleg áætlun Seðlabankans bendir til þess að innlend félög í erlendri eigu séu u.þ.b. 1.100 talsins. Til samanburðar nemur verðbréfaeign erlendra aðila, sem samanstendur af eignum í skuldaskjöllum og eignum í hlutafé þar sem eignarhlutur er lægri en 10%, u.þ.b. 1.650 mö.kr.

Hreint beint fjárfestingarflæði erlendra aðila til landsins var jákvætt um 22 ma.kr. (0,7% af VLF) árið 2021. Það var fyrsta árið síðan 2015 sem beint fjárfestingarflæði til landsins er jákvætt, en það var neikvætt um 126 ma.kr. árið 2020 og hafði þá aldrei verið eins lítið, hvorki að krónutölu né í hlutfalli við landsframleiðslu.

Stór hluti neikvæðrar beinnar fjárfestingar árið 2020 tengist starfsemi lyfjafyrirtækja, þá einkum umfangsmiklum arðgreiðslum Actavis sem tengjast minnkandi umsvifum fyrirtækisins hér á landi, taprekstri Alvotech og taprekstri álfyrirtækja árið 2020. Sé einvörðungu horft til beinna hlutabréfaviðskipta og lítið fram hjá endurfjárfestingu hagnaðar og lánaviðskiptum innan samstæðna er beint flæði til landsins að mestu jákvætt á árunum 2016-2020.

Að einhverju marki þykir eðlilegt að bein erlend fjárfesting sé lægri í smáum hagkerfum í mikilli fjarlægð frá stórum mörkuðum.

Bein fjárfesting erlendra aðila innanlands er að stærstum hluta í félögum tengdum álframleiðslu og lyfjaiðnaði. 40% af beinni fjármunaeign er í eignarhaldsfélögum en stór hluti þeirra félaga tengjast áðurnefndum atvinnugreinum. Stærstu beinu fjárfestingarlöndin í árslok 2020 voru Lúxemborg, Holland og Sviss.

Með tilliti til þess að fyrirhuguð lagasetning beinist ekki sérstaklega að þessum atvinnugreinum er vel hugsanlegt að áhrif hennar verði takmörkuð hvað þær varðar.

2. **Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur? Sbr. lög nr. 27/1999.**

– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“

3. **Samkeppnisiskilyrði**

a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta) Gildandi takmarkanir við beina erlenda fjárfestingu hér á landi eru mestar í sjávarútvegi, rafmagns- og orkuframleiðslu og -dreifingu, fasteignakaupum og samgöngum. Skýrara regluverk sem boðað er með áformaðri lagasetningu er ekki til þess fallin að fækka fjölda fyrirtækja frá því sem nú er. b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja) Gildandi takmarkanir við beina erlenda fjárfestingu hér á landi eru mestar í sjávarútvegi, rafmagns- og orkuframleiðslu og -dreifingu, fasteignakaupum og samgöngum. Skýrara regluverk sem boðað er með áformaðri lagasetningu er ekki til þess fallin að fækka fjölda fyrirtækja frá því sem nú er. c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd) Nei. d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum) Nei.
D. Önnur áhrif 1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011 – Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi) – Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011 3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000 – Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011 4. Áhrif á byggðalög 5. Áhrif á frjáls félagasamtök 6. Áhrif á jafnrétti kynjanna – Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum 7. Áhrif á lýðheilsu 8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir 9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri 10. Áhrif á stjórnsýslu, s.s. hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni 11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar 12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun
E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á 1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur,

gjöld, afkomu og efnahag. Í vinnslu. 2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á. Í vinnslu. 3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat). Í vinnslu.
F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati
1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?