

Tillaga til þingsályktunar

um mat á heildararðsemi stóriðju- og stórvirkjanaframkvæmda fyrir þjóðarbúið.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Jón Bjarnason, Kolbrún Halldórsdóttir,
Puríður Backman, Ögmundur Jónasson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að láta gera vandað, óháð og gagnsætt þjóðhagslegt mat á arðsemi og heildaráhrifum þess á efnahagslegan stöðugleika og framvindu íslensks þjóðarbúskapar að ráðist verði í frekari stóriðju- og virkjanafjárfestingar. Leitað verði til hóps sérfræðinga, jafnt innlendra sem erlendra, með breiðan faglegan bakgrunn til að stýra verkefninu, og leiðbeiningar Efnahags- og framfarastofnunarinnar hafðar til hliðsjónar. Einnig verði haft samráð við efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis um tilhögun verksins. Niðurstöður vinnunnar verði lagðar fyrir Alþingi í formi skýrslu sem komi þar til umræðu.

Greinargerð.

Svo ótrúlega sem það kann að hljóma er staðreynd að engin eiginleg þjóðhagsleg greining hefur farið fram á áhrifum stóriðju- og virkjanafjárfestinga fyrir heildarhagsmuni íslenska þjóðarbúsins. Stjórnvöld sjálf hafa lagt lauslegt mat á líkleg hagvaxtaráhrif einstakra framkvæmda og þá oftast borið þau saman við þann tilbúna eða fræðilega valkost að ekkert annað gerðist eða kæmi í staðinn. Þetta er þeim mun undarlegra þar sem öllum má vera ljóst að slíkar risaframkvæmdir með tilheyrandi innstreymi fjármagns og væntingaáhrifum hafa geysileg ruðningsáhrif í för með sér í efnahags- og atvinnulífinu. Borðleggjandi er að útreikningar, sem byggjast á að bæta hagvaxtaráhrifum stóriðjuframkvæmda við sem hreinni viðbót án þess að reikna með neinum frádráttarliðum á móti vegna fórnarkostnaðar annars atvinnulífs, aukinnar verðbólgu og meiri óstöðuleika, eru byggðir á sandi.

Nú eru á undirbúningsstigi hvorki meira né minna en þrjú risavaxin álvers- og virkjana-verkefni, þ.e. stækkun Alversins í Straumsvík um framleiðslugetu upp á 280 þúsund tonn, álver í Helguvík með 250 þúsund tonna framleiðslugetu og álver við Húsavík af sömu stærð. Heildarfjárfestingar eru áætlaðar um 430 milljarðar kr. eða nálægt 35% af áætlaðri landsframleiðslu þessa árs. Til samanburðar er fjárfestingin í yfirstandandi stóriðju- og virkjanahrinu á Austurlandi og á Suðvesturlandi upp á um 300 milljarða kr. og nálægt 25% af vergri landsframleiðslu. Það sem fram undan er, og greiningardeildir banka eru nú þegar teknar að gera ráð fyrir, a.m.k. að hluta, er nálægt einum og hálfum sinnum meiri fjárfesting en það sem nú er að ganga yfir og þykir þó flestum nóg um. Í ljósi gríðarlegs umfangs þessara fjárfestinga í hagkerfinu og stærðargráðu áhættunnar sem tekin er hlýtur að teljast enn furðulegra en ella að engir tilburðir skuli uppi hafðir af hálfu stjórnvalda til að meta sjálfstætt hagsmuni íslenska þjóðarbúsins í dæminu.

Efasemdir hafa farið ört vaxandi um að arðsemi stóriðjuafjárfestinganna sem slíkra sé fullnægjandi þegar af þeim sökum einum að orkuverðið er mjög lágt. Landsvirkjun veitir ekki upplýsingar í reikningum sínum um ávöxtun eigenda fyrirtækisins á eigin fé og burðast er við að halda orkuverðinu í einstökum samningum leyndum. Einnig má benda á að engin tilraun

hefur verið gerð til þess að meta umhverfiskostnað eða umhverfislegan fórnarkostnað, hæfilegt endurgjald fyrir nýtingu náttúruauðlinda og áhættuna fyrir hagkerfið og líkur á meiri óstöðugleika. Sýnt hefur verið fram á að nettóvirðisauki stóriðjustarfseminnar fyrir hagkerfið er mjög lítill sökum þess að innlendir kostnaðarþættir vega ekki þungt, eru innan við þriðjungur og jafnvel ekki nema fjórðungur af veltu fyrirtækjanna. Skuldabyrðin vegna orkuöflunar í þágu stóriðjunnar vegur hins vegar þungt í þjóðarbúskapnum eins og sést t.d. á því að skuldir Landsvirkjunar einnar voru um 12% af landsframleiðslu um sl. áramót.

Allmargir innlendir sérfræðingar, bæði sjálfstætt starfandi hagfræðingar, eða fræðimenn á því sviði, og greiningaraðilar hafa fjallað um arðsemishlið stóriðjustefnunnar með gagnrýnum hætti og bent á veikleikana, en við takmarkaða hrifningu stjórnvalda svo ekki sé nú minnst á stóriðju- og orkugeirann sjálfan. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur í skýrslum sínum um íslenskt efnahagslíf ítrekað bent á nauðsyn þess að reyna að meta á breiðum grunni með gagnsærri hagkvæmnisgreiningu (e. cost benefit framework) hvort frekari stóriðju- og virkjanaverkefni séu hagkvæm fyrir landið og hvort í þau sé skynsamlegt að ráðast. Tillaga þessi gengur út á að þetta sé gert. Samhliða er flutt önnur tillaga um stöðvun allra frekari stóriðjuframkvæmda a.m.k. til 2012 sem yrði liður í aðgerðum til að endurheimta efnahagslegan stöðugleika og skapa skilyrði fyrir sjálfbærri orkustefnu. Með slíkum ráðstöfunum yrði brotið blað og lagður grunnur að stefnumótun og ákvarðanatöku í þessum eignum sem byggðist á vönduðu mati á því hvað væri hagsmunum þjóðarbúsins fyrir bestu. Um leið yrði verndun íslenskrar náttúru og umhverfis sett í öndvegi í stað þess að vera látin mæta afgangi og sífellt víkja fyrir græðgi orkuviðnáðarins og ásælni erlendra álhringa.

Fylgiskjal I.

... og ákvarðanir um frekari stórfjárfestingar munu hafa afgerandi áhrif á efnahagshorfur til meðallangs tíma.

(Úr skýrslu OECD um íslensk efnahagsmál, ágúst 2006, bls. 27–30.)

Þegar litið er til meðallangstíma mun tímasetning frekari stórfjárfestinga í ál- og orkugeiranum skera úr um hvort stöðugleiki næst í efnahagslífinu. Nú er útlit fyrir að vinna hefjist á nýjum verkefnum áður en jafnvægi í efnahagslífinu (e. adjustment), sem tekið var að hilla undir, náist til fullnustu. Sumum þessara áætlana verður jafnvel hrint í framkvæmd strax í kjölfar þess að vinnu lýkur á þeim verkefnum sem nú er unnið að. Verði þessum áætlunum hrint í framkvæmd mun eftirspurnin aukast fyrr, sem væri til marks um bæði bein og óbein áhrif fjárfestinganna. Verðbólguþrátt mundu hins vegar haldast háar og gera stefnumótuninni í peningamálum þar með erfiðara um vik að tryggja stöðugleika. Enn fremur mun aukin eftirspurn hafa í för með sér enn óhagstæðari fjármagnsjöfnuð (e. current account deficit), þótt hann sé mikill fyrir. Um leið gæti krónan á ný tekið að vaxa að verðgildi og þannig dregið úr verðbólgu en íþyngt óvörðum geiranum og slegið ytri aðlögun (e. external adjustment) á frest. Því þarf greinilega að kanna gaumgæfilega hvaða áhrif ný fjárfestingaráform/verkefni muni hafa á jafnvægið í þjóðhagkerfi Íslendinga áður en þeim verður hrint í framkvæmd. Að sama skapi er ljóst að hyggilegra væri að dreifa þessum verkefnum yfir nógu langt tímabil til þess að þau myndi lægra hlutfall vergrar landsframleiðslu en fjárfestingarbylgjur sem skella senn á landið. Yfirvöld eru fær um að búa svo um hnútana, þar eð þessi verkefni þarf-

ast samþykkis ríkisstjórnar og stuðnings þingsins (nema slík verkefni þarfnist engrar sérstakrar meðferðar) og vegna þess að þjónustufyrirtæki í almenningsseign yrðu að veita rafmagn til þess.

Verkefnin nýju sem eru til athugunar eru: 1) stækkun álbræðslu Alcan í Straumsvík, 2) bygging nýrrar álbræðslu Alcoa í nágrenni Húsavíkur, og 3) bygging nýrrar álverksmiðju í Helguvík á vegum Norðuráls, dótturfyrirtækis Century Aluminium. Stækkunin á bræðslu Alcans gæti hafist á næsta ári og vera lokið 2010. Ráðist hefur verið í umtalsverða undirbúningsvinnu og er könnun á umhverfisáhrifum þegar lokið. Samkomulag við Orkuveitu Reykjavíkur náðist um að hún sjái henni fyrir 40% orkuþarfar hennar með virkjun jarðvarma á meðan Landsvirkjun aflar orkunnar sem eftir er með vatnsaflsvirkjunum (samningaviðræður standa yfir milli Alcan og Landsvirkjunar um raforkuverð). Í marsþyrjun undirrituðu Alcoa og iðnaðarráðherra samkomulag um að framkvæma ítarlegar hagkvæmniathuganir á fyrirhugaðri álbræðslu nálægt Húsavík. Upphaflega stóð til að bygging hennar hæfist 2010 en nýlega lýsti Alcoa yfir áhuga sínum á að hefja byggingarframkvæmdir um leið og ný álverksmiðja þess í Reyðarfirði hefur hafið starfsemi sína síðar á þessu ári. Þó á eftir að byggja upp jarðhitastöðvar (sennilega mun Landsvirkjun annast það verk). Norðurál og staðaryfirvald (e. local authorities) hafa undirritað sameiginlega aðgerðaáætlun um að reisa nýja álbræðslu á suðvesturhorninu, sem yrði byggð í tveimur áföngum á milli árána 2008 og 2015 en fyrirtæki á því svæði mundu fullnægja orkuþörf hennar með vatnsgufu úr jarðvarma. Í ljósi þess að bandaríski herinn er að yfirgefa herstöð sína á þessu svæði hefur verið gengið harðar fram eftir að vinna á þessu verkefni hæfist og með nýlegu samkomulagi um aflveitu (e. power supply) gæti bygging þessarar álbræðslu hafist þegar í lok næsta árs.

Heildarkostnaður af þessum álbræðslum og orkubúnaði/orkuverum (e. power facilities) gæti komist upp í 430 milljarða ÍKR en fyrir verkefnin sem nú er unnið að nemur hann um 300 milljörðum kr. (eða 28% af vergri landsframleiðslu). Ef gert er ráð fyrir að byggingarframkvæmdir gangi jafnt og þétt fyrir sig frá 2008 til 2015 mætti búast við að árlegur hagvöxtur yrði að meðaltali 1% hærri á þessu tímabili en ella. Til samanburðar eru áhrif yfirstandandi verkefna á meðaltalsvöxt 1,25% á árunum 2003 til 2007 en þar af auka þau vöxtinn um 2% á árunum 2005 og 2006. Þegar þeim verkefnum sem nú eru í gangi lýkur á næsta ári mun framleiðslugeta Íslands á áli þrefaldast og nema 3–4% af heimsframleiðslu. Nái allar þær framkvæmdir sem eru til skoðunar fram að ganga, mun framleiðslugetan tvöfaldast á ný og Ísland ná að framleiða svo mikið sem 6% alls áls í heiminum. Árið 2008 er búist við því að álið nemi 40% af heildarútflutningi landsins. Á það hefur verið bent að þar með hefði það náð sama vægi og þorskurinn um 1980 þegar hlutfall hans í útflutningsvörum var það sama. En ef allar fyrrnefndar áætlanir verða að veruleika yrði hlutfall áls í útflutningi sennilega komið yfir 50% og verða langtum meira en hlutdeild allra sjávarafurða. Að vísu er slíkur samanburður heldur villandi þar eð hlutur heimamanna (e. accruing to domestic agents) af sölutekjunum er miklu lægri í áliðnaði (sjá síðar). Engu að síður bendir rannsókn sem fjallað var um í *Könnun* (e. *Survey*) síðasta árs til þess að óstöðugleiki í efnahagslífinu gæti aukist eftir að dregið hafi úr honum. Þar fyrir utan gætu tekjur hins opinbera orðið sveiflukenndari þar eð verðlag á orku, sem Landsvirkjun veitir, er beintengt álverði sem getur sveiflast mikið.

Stjórnvöld hafa beitt sér fyrir auknum áliðnaði á Íslandi í framtíðinni. Meginrökin fyrir þeirri stefnu er það gífurlega magn ónýttar og endurnýtanlegrar orku sem enn er til staðar. Innan við þriðjungur af áætlaðri getu Íslands til raforkurframleiðslu mun hafa verið nýttur þegar yfirstandandi framkvæmdum er lokið. En byggðasjónarmið skipta hér einnig máli. Færa má þó rök fyrir því að til þeirra sjónarmiða megi taka tillit með öðrum og hagkvæmari

hætti. Nýleg reynsla sýnir að byggingartíminn (e. construction phase) hafi takmörkuð áhrif á atvinnuástand innan lands (við umrædd verkefni hefur um 75% alls vinnuaflds í byggingarvinnu verið útlent). Auk þess þarfnast rekstur álvera og orkustöðva ekki mjög margra starfsmanna. Aðrir þættir sem koma hér til álita, fyrir utan fyrrnefnd áhrif á stöðugleika í þjóðarþúinu, eru grundvallarspurningar um hvort þessar framkvæmdir verði efnahagnum til góðs og að hve miklu leyti stjórnvöld eigi að hafa afskipti af þeim.

Við uppbyggingu á orkufrekum iðnaði á Íslandi hafa erlend fyrirtæki gert tvíhliða langtímasamninga um að fá næga raforku frá fyrirtækjum í almenningsseign til þess að reisa og reka álverksmiðjur. Innlent framlag (e. domestic contribution) til framleiðsluverðmætis áls nemur að jafnaði innan við þriðjungshluta (10% vinnuafld, 15% raforka) en að öðru leyti er um innflutt hráefni að ræða og hagnað til erlendra eigenda. Erfitt er að meta arðsemi þessara fjárfestinga út frá þeim samningum sem í gildi eru milli þjónustufyrirtækja í almenningsseign og erlendra ál fyrirtækja. Í reikningsskilum sínum skýrir Landsvirkjun ekki sérstaklega frá arði af eignarhluta (e. equity) hluthafa (sem eru ríkið og Reykjavíkurborg). Vegna þessa ógagnsæis hafa sumir sérfræðingar látið í ljós efasemdir um arðsemi orkuverkefna, ekki síst þegar tillit er tekið til hagstæðra vaxta vegna ríkisábyrgðar. Enn fremur er óvíst hvort téð þjónustufyrirtæki í almenningsseign fái hæfilegan hagnað fyrir nýtingu á náttúruauðlindum, umhverfiskostnað og fyrir þá áhættu sem þau taka. Sem dæmi má nefna að í árslok 2005 námu erlendar skuldir Landsvirkjunar 12% af vergri landsframleiðslu Íslands. Það er engan veginn sjálfgefið að skattgreiðendur eigi bæði að greiða niður þjónustu og taka sjálfir þá áhættu hver arðsemin verði af orkuverkefnum. Til þess að meta kostnað og ávinning af hvers konar þátttöku hins opinbera í því að þróa áfram orkufrekan iðnað í framtíðinni ættu yfirvöld (eins og lagt var til í síðustu *Könnun*) að innheimta verndargjald (e. reservation prices) fyrir nýtingu á náttúruauðlindum og neikvæð áhrif á umhverfið sem og að bjóða út réttinn til raforkuveitu fyrir hvert þessara (e. a given) verkefna (einnig til bjóðenda erlendis frá). Því miður er ekki til staðar neitt formlegt fyrirkomulag af þessum toga sem gæti gert hægar um vik að ákvarða á gagnsæjan hátt hversu heppilegt er að ráðast í ný verkefni. Að sama skapi hefur ekkert verið hugað að því að selja rétt Landsvirkjunar til raforkuframleiðslu en það mundi leggja grunninn að jafnræði í samkeppni (e. a level playing field), jafna út muninn á fjármagnskostnaði milli fyrirtækja sem eru þegar á markaði og nýrra aðila og draga úr áhættu skattgreiðenda við stórfjárfestingar í orkugeiranum.

Fylgiskjal II.

Steingrímur J. Sigfússon:

Kemur sannleikurinn að utan? (Morgunblaðið, 7. september 2006.)

Undirritaður hefur margt sagt og skrifað um nauðsyn þess að hverfa af braut hinnar blindu stóriðjustefnu. Er það fyrst og síðast sökum þess að þær umhverfisfórnir sem henni eru samfara eru einar og sér óverjandi. Einnig kemur sífellt betur og betur í ljós, að neikvæð efnahagsáhrif og skaðinn sem ofvaxnar stóriðju fjárfestingar valda í hagkerfinu og gagnvart öðru

atvinnulífi eru allt of stórfelldur. Þar við bætist sorglega lítil ef nokkur arðsemi af verkefnum sem slíkum, sökum lágs orkuverðs.

Það undarlega er að aldrei hafa fengist gerðir raunverulegir þjóðhagslegir arðsemisútreikningar á stóriðjustefnunni. Byggt er á fullyrðingum um að fjárfestingunum fylgi svo og svo mikill hagvöxtur umfram það sem yrði ef ekkert annað gerðist í staðinn. Þessi undarlega og fullkomlega úrelta aðferðarfræði við að meta áhrif stóriðjufjárfestinganna í hagkerfinu er með miklum endemum. Við blasir að hin neikvæðu ruðningsáhrif í efnahags- og atvinnulegu tilliti eru stórfelld. Margir verðmætustu vaxtarsprotar nýsköpunar og þróunar í atvinnulífinu hrekjast úr landi eða kelur til dauðs í hávaxta- og hágengisumhverfi stóriðjustefnunnar, samgönguframkvæmdum er frestað á landsbyggðinni o.s.frv. Allur almenningur er að upplifa á eigin skinni áhrifin í formi verðbólgu, hækkunar verðtryggðra lána og hárra vaxta. Mikil vitundarvakning er orðin hvað umhverfismálin snertir og þjóðin er unnvörpum að snúa baki við stóriðjunauðhyggju stjórnarflokkanna og annarra sem verið hafa sama sinnis.

Hjá ríkisstjórninni er hinsvegar allt óbreytt, og þrátt fyrir nýja menn í brúnni. Nú síðast yppti forsætisráðherra öxlum yfir umhverfisförnunum eystra eftir ferðina frægu með Ómari Ragnarssyni og taldi þetta allt réttlætlegt vegna hins fjárhagslega ávinnings.

Nú ber svo við að Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, hefur skilað úttekt sinni á efnahagsmálum landsins. Skýrslan hlýtur að vera fróðleg lesning fyrir bæði Geir H. Haarde forsætisráðherra og Jón Sigurðsson, nýkrýndan formann Framsóknarflokksins. Það er sami Jón og gaf út hina merku yfirlýsingu um að stjórnvöld rækju enga stóriðjustefnu og hefðu ekki gert að undanfögnu. Hér fer á eftir lausleg þýðing undirritaðs á stuttu útgáfunni af Íslandsskýrslu OECD frá í sumar, kaflanum um það álitamál hvort halda eigi áfram stóriðjufjárfestingum. (sjá OECD Policy Brief, júlí 2006, Economic Survey of Iceland). Skáletranir eru eins og í skýrslunni:

„Stórfjárfestingar í áltengdri starfsemi fara vaxandi með hverri nýrri umferð (cycle to cycle) á Íslandi. Ríkisstjórnin hvetur til slíkra fjárfestinga til að koma í notkun miklum endurnýjanlegum orkuauðlindum landsins og eru nú þrjú slík verkefni á undirbúningsstigi og það áður en yfirstandandi framkvæmdum er lokið. Til samans eru þessi þrjú nýju verkefni allt að einum og hálfum sinnum stærri en þau sem nú standa yfir sem aftur voru mun tröllvaxnari en verkefni á 10. áratugnum. Frá sjónarhóli stöðugleikamarkmiða er tímasetning hvers og eins af slíkum verkefnum, afgerandi. *Ný stór fjárfestingaverkefni ættu ekki að hefjast fyrr en tekist hefur að komast fyrir ójafnvægi í hagkerfinu og dregið hefur úr verðbólguþrýstingi.* Það sem meira er ef öll þessi nýju verkefni fara af stað mun hlutur álframleiðslu í heildarvöruútflutningi landsins líklega fara yfir 50% sem þýðir afturhvarf til þess ástands þegar sjávarvörur voru yfirgnæfandi hluti útflutnings á Íslandi. Þó hlutdeild álframleiðslunnar í heildarverðmætasköpun nú verði að vísu mun minni. Þetta þýðir að *taka þarf til skoðunar áhrifin af frekari stækkun áliðnaðarins á viðkvæmni (hviklyndi; óstöðugleika) hagkerfisins (volatility).* Að síðustu vaknar spurningin um heildar-hagkvæmni slíkra verkefna. (Finally there is a question as to the overall net benefits of such projects.) Eins og stungið var upp á í síðustu úttekt ætti að meta *frekari aukningu orkufreks iðnaðar á breiðum grunni með gagnsærri hagkvæmnisgreiningu (cost benefit framework) þar sem teknir eru til greina þættir eins og hæfilegt endurgjald fyrir nýtingu náttúruauðlinda, umhverfisáhrifin og áhættan og áhrifin á hagkerfið og framvindu þess.* Hingað til hefur slík víðtæk úttekt, sem mundi gera mögulegt að meta hvort verkefni eru hagkvæm fyrir landið og í þau eigi að ráðast, ekki verið gerð...“

Svo mörg voru þau orð. Sérfræðingar OECD eru sem sagt á engan hátt sannfærðir um arðsemi stóriðjuverkefnanna og benda réttilega á að engin tilraun hafi verið gerð til að meta heildarhagkvæmni slíkra verkefna fyrir þjóðarþúið (overall net benefits). Þaðan af síður eru

Þeir OECD-menn vissir um að gáfulegt sé að Ísland geri hlut álframleiðslunnar einnar enn stærri í efnahagslífinu en þegar er. Þá hafa þeir bara alls ekki heyrt af því að ríkisstjórnin sé horfin frá stóriðjustefnunni. Jóni Sigurðssyni hefur e.t.v. ekki unnist tími til að kynna hina afturvirku stefnubreytingu Framsóknar utan landsteinanna.

Undirritaður er iðulega gagnrýninn á margt það sem frá Efnahags- og framfarastofnuninni, OECD, kemur. Manni fyrirgefst þó vonandi að benda á að í þessu tilviki eru sérfræðingar OECD að viðra efasemdir, nefna mögulega veikleika og áhættu sem kunni að vera samfara stóriðjustefnu stjórnvalda sem við gagnrýnendur hér heima höfum þrífaldlega fjallað um. Nú er spurningin hvort sannleikurinn komi frekar að utan.