

Er stóriðja leið út úr kreppunni?

Staðhæfingar settar fram án raka öðlast stundum vægi langt umfram inntak þeirra. Þannig er umræðunni oft snúið upp í hinn gamalkunna leik „með eða móti“ líkt og nú hefur verið gert í umræðu um byggingu orku- og stóriðjuvera. Tvær staðhæfingar í þeirri umræðu eru sérstaklega varhugaverðar, annars vegar að slíkar framkvæmdir séu nauðsynlegar, séu jafnvel leiðin út úr „kreppunni“ og hins vegar að framtíð íslensks efnahagslífs sé best tryggð með nýtingu orkuauðlinda fyrir stóriðju. Önnur þeirra horfir til skamms tíma en hin lengra fram á veg. Báðar eru vafasamar, líklega rangar og jafnvel skaðlegar.

Efnahagsleg áhrif stórframkvæmda verður að meta með hliðsjón af efnahagsstefnu bæði til skemmri og lengri tíma. Til skamms tíma, segjum 3 til 5 ára, er markmiðið að koma atvinnulífinu í gang. Það þarf að gerast innan þess ramma sem settur er af erfiðri stöðu í gjaldeyrismálum, skuldastöðu þjóðarbúsins, halla á rekstri ríkissjóðs og skuldum hans. Til lengri tíma litið er markmiðið að stuðla að vexti hagkerfisins með þeim hætti að það veiti þegnunum sem mest lífsgæði. Til þess þarf atvinnulífið að skila sem mestum virðisauka til þjóðarinnar fyrir vinnuframlag, fjármagn og auðlindir.

Áhrif til skamms tíma.

Efnahagsleg áhrif stóriðjuframkvæmda til skamms tíma eru ekki einhlít. Helst hefur verið horft til áhrifa þeirra á vinnumarkað, aukinnar byggingarstarfsemi og atvinnusköpunar sem henni tengjast. Ekki má vanmeta þau áhrif en hafa ber í huga að þau eru að mestu leyti til skamms tíma. Áhrif hvernar stórframkvæmdar um sig getur verið nokkur hundruð eða fá þúsund ársverka um tveggja til þriggja ára skeið en eins og reynslan sýnir og sjá má í þeim hagspám sem gera ráð fyrir stórframkvæmdum á næstu árum fjara þau áhrif út.

Áhrif stórframkvæmda, sem fjármagnaðar eru með erlendu fé, á gjaldeyrismál til skamms tíma eru einnig óljós. Til mjög skamms tíma litið gætu þær styrkt stöðu krónunnar en fljótlega kæmu líklega í ljós neikvæð áhrif sem gætu varað í einhvern tíma. Fyrst í stað kæmi erlent lánsfé inn í landið en endurgreiðslur og vextir næstu ár á eftir yrðu líklega hærri en tekjur í erlendri mynt. Þá má benda á að lán innlendra aðila til orkuframkvæmda verða væntanlega dýr næstu árin. Þannig eru stóriðjuframkvæmdir ekki líklegar til að bæta gjaldeyrisstöðu eða auka fjármálastöðugleika til skamms eða meðallangs tíma litið.

Skammtímaáhrif orku- og stóriðjuframkvæmda á ríkisfjármál eru ekki mikil. Tímabundið má reikna með auknum tekjum og minni bótagreiðslum. Þau áhrif fjara út að uppbyggingartíma liðnum en þá koma tekjur af þessum þáttum í eðlilegum rekstri. Áætla má að störf og afleidd störf í meðalálveri á ísl. mælikvarða séu um 0,6% heildarmannafla og tekjuskattar einstaklinga að meðtöldu tryggingagjaldi verði í samræmi við það. Líklegt er að sá slaki sem nú er á vinnumarkaði verði að mestu úr sögunni þegar ný álver kæmust í rekstur og því er ekki um viðbótartekjur að ræða fyrir ríkissjóð, aðeins tilflutning uppsprettunnar. Meðal annars vegna afskrifta á fjárfestingum verður ekki um teljandi aukningu á skattgreiðslum fyrirtækisins að ræða fyrstu 5 til 8 árin eftir miklar framkvæmdir eins og sjá má af reikningum íslensku álfyrirtækja.

Efnahagsleg áhrif til lengri tíma.

Til lengri tíma litið eru forsendur fyrir mati efnahagslegra áhrifa aðrar en að framan greinir. Þá þarf einkum að meta gildi stóriðju með hliðsjón af varanlegum efnahagslegum áhrifum og samanburði við aðra kosti á nýtingu mannafls, fjármagns og náttúruauðlinda. Almennt er viðurkennt að skynsamlegt sé að láta frjálsan markað ráða sem mestu um hvað er framleitt, hvar og hvernig. Til þess að markaðurinn virki og

skili hagkvæmum lausnum þurfa þó ákveðin skilyrði að vera uppfyllt svo sem að verðlagning á nýtingu náttúruauðlinda sé eðlileg og að neikvæð úthrif svo sem mengun séu verðlögð og komi fram í kostnaði við framleiðsluna. Gagnsæi í þessum atriðum er forsenda skynsamlegra ákvarðana.

Margt bendir til þess að efnahagsleg áhrif stóriðju til langs tíma séu mikið minni en almennt hefur verið talið og að það svari vart kostnaði að leggja mikið undir með fjárhagslegum ívilnunum eða með því að binda nýtingu orkuauðlinda langt fram í tímann. Efnahagslegt gildi stóriðju ræðst mikið til af því hvernig sá virðisauki hún skapar skiptist á milli innlendra og erlendra aðila. Eins og nú háttar má reikna með að um 2/3 hlutar virðisaukans renni til erlendra aðila en einungis um 1/3 til innlendra í formi launa og hagnaðar innlendra aðila, sem selja iðjuverinu vinnu og þjónustu auk skatta af hagnaði starfseminnar.

Áætla má að störf þ.m.t. afleidd störf vegna meðalálvers á Íslandi séu 0,5 til 0,7% mannaflans. Uppbygging slíkrar stóriðju er því ekki stórvirkt tæki í atvinnusköpun. Reikna má með að efnahagsleg áhrif þessa vinnuafls séu varla meiri en 0,5% af vergri landsframleiðslu. Ýmsir telja þó að mestar líkur á því að langtímaáhrif einstakra framkvæmda á atvinnustigið séu engin, þ.e. þær ryðji annarri atvinnu burt og efnahagsleg áhrif ráðist af því hvort starfsemin hafi haft í för með sér almenna framleiðniaukningu í landinu.

Annar hluti efnahagslegra áhrifa eru skattar sem greiddir eru af hagnaði. Tekjuskattur meðalálvers á Íslandi eftir að afskrifatíma er lokið gætu verið 1 - 1,5 milljarðar á ári. Það er um eða innan við 0,1% af vergri þjóðarframleiðslu. Þriðji þátturinn er hagnaður af orkusölu til iðjuversins. Um hann er lítið vitað með vissu en hann er ólíklega mikill meðal annars vegna þess að álverin virðast hafa fengið býsna góða samninga um raforkukaup.

Efnahagsleg langtímaáhrif af meðalálveri gætu skv. framangreindu verið á bilinu 0,1 til 1% af VLF. Er þó ekki tekið tillit til neikvæðra úthrifa. Með það í huga að stóriðjuverin nota 75-80% af allri raforku sem framleidd er í landinu er sú spurningin áleitin hvort þetta sé þjóðhagslega hagkvæm nýting orkuauðlindanna.

Niðurstaða.

Efnahagsleg áhrif stóriðjuframkvæmda til skamms tíma lítið réttlæta ekki það vægi sem þeim hefur verið gefið í umræðu um viðbrögð við kreppunni. Þær hafa takmörkuð tímabundin áhrif á vinnumarkað en engin teljandi jákvæð áhrif á gjaldeyrismál og ríkisfjármál. Stóriðjuframkvæmdir eru því lítilvirk tæki til að komast út úr efnahagslögð. Engin rök standa til þess að láta skammtímasjónarmið hafa áhrif á ákvarðanir um uppbyggingu stóriðju.

Eins og verðlagningu á nýtingu náttúruauðlinda, mengunarmálum og skattlagningu erlendrar stóriðju er nú háttað er vafasamt að efnahagsleg rök mæli með frekari uppbyggingu hennar. Nýting náttúruauðlindanna í þágu þeirra sem eiga þær kallar á ítarlega skoðun og breytingar á þessum atriðum áður en ákvarðanir eru teknar. Nýting á náttúruauðlindunum er svo stórt hagsmunamál fyrir þjóðina að ekki ætti að koma til álita að taka ákvarðanir um hana á grundvelli skammtímasjónarmiða, staðbundinna hagsmuna eða óvissra efnahagslegra forsenda.