

Auðlindir og arður

Í umræðum um auðlindafrumvarp á dögnum virtust allir sammála um, að auðlindir landsins ættu að vera í sameign þjóðarinnar. Málið strandaði hins vegar á því að málið þótti ekki nægilega skýrt, þjóðareign var ekki til í huga lögspekinga og að svokallaður nýtingarréttur á auðlindum átti að ganga eignarrétti þjóðarinnar framár. Í umræðunum var ekki vikið að því að auðlind er auðlind vegna þess að hún ber arð.¹ Umræðan mótaðist af óljósri þjóðerniskennnd sem rann út í sandinn þegar í ljós kom að fjárhagslegur ávinningur er mál málanna.

Undanfari þessarar umræðu voru deilur um stóriðju, sem verið hafa uppi allengi og náðu hápunkti í átökum í Hafnarfirði um stækkun álvers í Straumsvík. Áfangar þeirra átaka voru deilurnar um Eyjabakka á sínum tíma, Kárahnjúkavirkjun og aðrir eru í vændum eins og virkjanir í neðri hluta Þjórsár, aðrar stórvirkjanir og stóriðjuframkvæmdir. Allt er þetta átök um auðlindir þjóðarinnar og hvernig eigi að nýta þær og hver eigi að njóta arðs af þeim. Það sem gerir umræðuna dálítið sérkennilega er að litlar tilraunir eru gerðar til að skilgreina þessar auðlindir, meta hvers virði þær og hvaða arður sé af þeim. Engin kostnaðar-nytjagreining hefur verið gerð en stuðst við lauslegt mat á áhrifum á verga landsframleiðslu, sem á lítið skylt við þjóðhagslega arðsemi.

Það er ekki einfalt að meta þann arð sem felst í óspilltri náttúru, varðveittum fossum, hreinu lofti o.s.fr. Um er að ræða lítt mælanlegar stærðir og að hluta til huglægar og verðmætamat einstaklinga er mismunandi.² Annar arður af auðlindum er mælanlegri svo sem efnahagsleg áhrif af orkusölu. Auðvelt á að vera að leggja mat á arði af auðlind, sem fjárnýtt er til orkusölu. Liggi slíkt mat fyrir er auðveldara en ella að gera upp á milli þeirra kosta sem fyrir hendi eru t.d. að virkja eða virkja ekki. Auk stærðar hins fjárhagsleg arðs skiptir máli hvar hann lendir einkum það hvort hann rennur til þjóðarinnar, sem á auðlindina, og innlendra aðila sem hafa á henni nýtingarrétt eða hvort erlendir aðilar njóta arðsins.

Mat á fjárhagslegum arði af auðlind sem nýtt er til orkuframleiðslu er einfalt og auðveldara þegar um einhæfa stóriðju er að ræða en þegar notin eru fjölþættari. Ennfremur eru þá skýrari skil milli íslenskra og erlendra aðnjótenda arðsins. Tiltölulega auðvelt er að meta þann virðisauka³ sem verður til hér á landi við starfsemina og deila honum niður á þá sem hans njóta. Sé orkuver eingöngu er notað sem eini orkugjafi fyrir álver lítur dæmið nokkurn veginn þannig út.

Virðisauki af álframleiðslu á Íslandi er söluverð álsins að frádregnum kostnaði við kaup á aðföngum. Efnisleg aðföng til álframleiðslu eru að mestu keypt frá útlöndum þ.e. súrál og forskaut. Önnur meginaðföng eru rafmagn, sem keypt er af íslenskum orkuframleiðanda. Eitthvað af efnislegum aðföngum er keypt af íslenskum aðilum. Virðisauki við álframleiðsluna er mismunurinn á söluverði álsins og þessum aðfangakostnaði.

Virðisauki í starfsemi skiptist í hagfræðilegum skilningi í þáttatekjur, sem kallað er, laun starfsmanna, rekstrarhagnað, vextir af fjármagni og rentu⁴ af þeim auðlindum sem nýttar eru. Við aðgreiningu rentu frá öðrum þáttatekjum er gengið út frá markaðsvirði annarra framleiðsluþátta,

¹ Arður í þessu samhengi er ekki bundinn við fjárhagslegan ávinning þarf ekki að vera metinn til fjár. Hann getur t.d. verið fólgin í ánægju af óspilltri náttúru, ómenguðu lofti og útsýni o.s.fr.

² Með skilyrtu verðmætamati hefur verið þróuð aðferð til að gefa hugmyndir um fjárhagslegt gildi slíkra þátta,

³ Þessi virðisauki er markaðsvirði framleiðslunnar þegar frá hefur verið dregið verðmæti þess efnis sem við framleiðsluna er notað.

⁴ Auðlindarenta í hagfræðilegum skilningi er sá hluti tekna sem er umfram endurgjald fyrir aðra framleiðsluþætti sem eru vinna, fjármagn, hráefni og framleiðsluþekking.

þ.e. markaðslaun, markaðsvexti af lánsfé og að rekstrarhagnaðurinn sé sömuleiðis eðlileg ávöxtun á eigin fé sem bundið er í rekstrinum.

Helstu þættir virðisauka af starfsemi álverks og orkuvers sbr. framangreint eru hagnaður álfyrirtækisins, vaxtagreiðslur þess, laun starfsmanna álfyrirtækisins og laun vegna aðkeyptrar þjónustu við það, hagnaður orkusalans, vaxtagreiðslur hans og laun starfsmanna hans og þjónustuaðila þess vegna þessarar orkusölu. Alla þessa liði er unnt að meta af allgóðri nákvæmni. Það verður þó ekki gert hér heldur reynt að greina tvennt nánar. Annars vegar hversu stór hluti virðisaukans af starfseminni verður eftir hér á landi og hins vegar hversu stór hluti virðisaukans sé renta af auðlindinni og hvað verði um hana.

Stóriðja og orkuframleiðsla er fjármagnsfrek starfsemi og að mestu fjármögnuð með erlendu fé og lánsfé. Aðföng önnur en rafmagn koma að mestu erlendis frá og launakostnaður er jafnan lítill hluti framleiðslukostnaðar í stóriðju og orkuframleiðslu⁵. Stærsti hluti virðisaukans felst í vaxtagreiðslum og hagnaði álversins og orkusalans. Hlutir erlendra aðila eru vaxtagreiðslur álversins og orkuversins og hagnaður álversins eftir skatta. Hlutdeild innlendra aðila í virðisaukanum er stórum dráttum launagreiðslur fyrirtækjanna og hagnaður orkusalans og skattur af hagnaði álversins. Hlutur innlendra aðila í virðisaukanum er því ekki stór og hefur líklega farið hlutfallslega minnkandi á undanförunum.

Síðara atriðið sem greina átti er þáttur auðlindarinnar í virðisaukanum og að kanna hverjum hún fellur í skaut. Verður það gert með því að athuga hvort renta af auðlindinni felist í þeim þáttatekjum sem ræddar hafa verið, launum, vaxtatekjum og rekstrarhagnaði og ef svo er hvert hún rennur.

Á opnum vinnumarkaði eru greidd markaðslaun fyrir vinnu og því ljóst að þessi framleiðsluþáttur tekur ekki til sín hluta auðlindarentunnar. Ennfremur verður að gera ráð fyrir að vextir af fjármagni til orkuversins og álversins lúti markaðslögmálum og taki því ekki til sín hluta af auðlindarentunni. Sama er að segja um hráefni og önnur aðföng til starfseminnar. Er þá ljóst að auðlindarenta hlýtur að felast í hagnaði orkuversins og álversins.

Sé gengið út frá því að samkeppni ríki á orkusölumarkaði⁶ og að orkuframleiðandinn hafi það markmið að hámarka hagnað af starfseminni lendir arðurinn af þeirri auðlind sem notuð er við framleiðsluna í hans höndum ef hann selur álverinu raforkuna á heimsmarkaðsverði. Auðlindarentan er þá mismunurinn á heimsmarkaðsverðinu og frameiðsluverði orkunnar að meðtaldri eðlilega ávöxtun á fjármagni í rekstrinum. Sé orkan hins vegar seld álverinu á verði sem er undir heimsmarkaðsverðinu skilar rentan sér ekki að fullu til orkusalans heldur rennur að hluta til álversins.

Til þess að meta hvaða rentu auðlindin skilar og hvert hún skilar sér er þrennt afgerandi. Í fyrsta lagi heimsmarkaðsverð orku,⁷ í öðru lagi söluverð hins íslenska orkusala og í þriðja lagi framleiðsluverð raforkunnar.

Sé heimsmarkaðsverð, söluverð og framleiðsluverð eitt og hið sama er engin renta af auðlindinni. Allur virðisauki rennur þá til annarra framleiðsluþáttanna. Auðlindin hefur ekkert verðgildi í orkuframleiðslunni við þessar aðstæður. Þar með er ekki sagt að hún sé einskis virði.

⁵ Álitamál er hvort telja á launaþáttinn að fullu með við mat á efnahagslegum áhrifum stóriðju í efnahagskerfi þar sem fyrir er full vinna fyrir alla og telja má að erlend fjárfesting í stóriðju hafi rutt öðrum atvinnumöguleikum til hliðar og/eða kallað á innflutning á vinnuafli.

⁶ Hæpið er að þessi forsenda haldi þegar litið er á raforkumarkað á Íslandi í heild. Líklegt er að á innlendum markaði sé um að ræða einokun eða fákeppni. Hvað varðar sölu á raforku til stóriðju má líta svo á að um sé að ræða samkeppni við raforkuframleiðendur í öðrum löndum og það er þessi hluti markaðarins sem hér skiptir máli,

⁷ Það verð ræðst m.a. af óhagræði af staðsetningu, flutningskostnaði o.fl.

Ófjárhagsleg verðmæti kunna að vera til staðar svo og aðrir nýtingarmöguleikar auk þess sem að neikvæð áhrif eins og mengun hafa ekki verið meðtalin í kostnaðarverðinu.

Ef heimsmarkaðsverð á orku er hærra en framleiðsluverðið innlendrar orku er renta af auðlindinni til staðar. Það ræðst svo af söluverðinu til álversins hvar hún lendir. Sé söluverð raforkunnar jafnt markaðsverðinu lendir öll rentan hjá orkuverinu. Að öðrum kosti lendir hluti rentunnar hjá álverinu og að fullu hjá því ef söluverðið er jafnt framleiðsluverðinu.

Upplýst afstaða til virkjanaframkvæmda í þágu stóriðju krefst þekkingar á framangreindum forsendum. Þeir sem tilbúnir eru að ganga langt í uppbyggingu stóriðju vilja væntanlega ekki nýta auðlindir hér á landi með þeim hætti að öll renta af þeim renni til erlendra aðila og þeir sem vilja fara varlega í virkjanamálum eiga auðveldara með að gera upp hug sinn ef þeir vita fyrir hvaða verð náttúruauðlindum er fórnað. Það hlýtur að vera hagsmunamál allra að upplýsingar þessar liggi fyrir.

Upplýsingar um söluverð íslenskra orkuvera á raforku til stóriðju hafa ekki legið á lausu. Er það talið viðskiptaleyndarmál og að ekki þjóni hagsmunum landsins að það verði upplýst.⁸ Án þessara upplýsinga má þó nálgast svar við spurningunni um rentuna þótt ekki verði það í tölum.

Fyrir nokkrum árum lögðu stjórnvöld mikla áherslu á að fá erlenda aðila til að byggja hér álver. Gekk það lengi vel hvorki né rak þrátt fyrir síaukna notkun á áli í heiminum og hækkandi heimsmarkaðsverð á áli. Skýringin er líklega sú að orkuverð hér hafi þótt nokkuð hátt í samanburði við heimsmarkaðsverð á orku til álframleiðslu. Nú hafa orðið umskipti. Álframleiðendur standa í biðröð og að sögn komnir með bindandi tilboð um orkuverð, sem gerir þeim kleift að ákveða sig með stuttum fyrirvara ef leyfi fæst. Þetta bendir til þess að orkuverð til stóriðju hér á landi sé nú orðið lægra en það verð sem þessum aðilum stendur til boða frá öðrum orkuframleiðendum.⁹ Rétt er að hafa í huga að Ísland er ekki hagkvæmur framleiðslustaður fyrir ál m.t.t. ýmissa annarra kostnaðarþátta þar sem flytja þarf hráefni til veranna um hálfan heiminn, langt er til sölumarkaða og laun eru há. Þetta óhagræði verður að jafna út með orkuverðinu.

Framangreint bendir sterklega til þess að verð á orku til álframleiðslu hér á landi sé orðið lægra en heimsmarkaðsverð. Sé svo er það vísbending um að orkukaupandinn, þ.e. álverið sé að fá í sinn hlut nokkuð af þeirri rentu sem auðlindin gefur af sér.

Sé litið til framleiðslu orkunnar, má einnig finna ákveðnar vísbendingar þar um. Framleiðendur orku hafa ekki gefið upp söluverð til stóriðju eins og framan greinir. Ýmsir hafa því orðið til þess að draga í efa fjárhagslega hagkvæmni af þessari orkuframleiðslu og hafa byggt það á þeim upplýsingum sem fyrir liggja og hagkvæmnisreikningum sem þeir hafa gert. Orkusalar hafa hins vegar fullyrt að sala orku til stóriðju sé hagkvæm.

Fullyrðingar orkusalanna eru studd þeim rökum að sala á orku til stóriðju gefi ásættanlega arðsemi en ekki tilgreint hvað telst ásættanleg arðsemi. Með arðsemi er yfirleitt átt við það að eftir að kostnaður hefur verið greiddur séu eftir nægar tekjur til að umbuna fyrir það fjármagn sem lagt hefur verið í starfsemi. Með ásættanlegri arðsemi er þá væntanlega átt við að arðsemi fjármagnsins sé ekki minni en af annarri starfsemi sem hugsanlegt hefði verið að verja fjármuninum í.

Öllu máli skiptir hvort auðlindin hefur verið metin til fjár í þeim höfuðstóli sem notaður er við arðsemisútreikninginn eða hvort aðeins er miðað við beint útlagt fjármagn. Sé verðmæti auðlindarinnar ekki talið með og arðsemi af öðru fjármagni er aðeins ásættanleg, þ.e. í samræmi við markaðsávöxtun, skilar engin renta sér til orkuframleiðandans. Öll auðlindarentan hefur þá

⁸ Ólíklegt er að þeir aðilar sem starfa á þessum vettvangi fari ekki nærri um hvernig þessu er háttað hver hjá öðrum eins og ráða má af yfirlýsingum innvígðra manna.

⁹ Það þýðir þó ekki endilega að verð hér hafi lækkað nema að tiltölu við heimsmarkaðsverð. Hækkun á heimsmarkaðsverði á orku eykur verðmæti orkuauðlindarinnar og hækkar rentu af henni.

runnið til álversins og kemur fram í hagnaði þess. Í hlut Íslands af rentunni kemur þá eingöngu það sem álverið greiðir í tekjuskatt af hagnaðnum sem ætti að hafa annan tilgang en eð skila til baka hluta af rentu af þjóðareign.

Hvort tveggja framangreindra atriða, ásókn í orku til álframleiðslu hér á landi og takmarkaðar upplýsingar orkusálans, benda til þess í fyrsta lagi að umtalsverð auðlindarenta sé í orkuframleiðslu á Íslandi. Í öðru lagi að líklegt sé að þessi renta skiptist á milli orkuseljenda og álveranna. Í þriðja lagi að líklegt sé að verulegur hluti þessarar auðlindarentu renni til erlendra aðila. Þeirri spurningu hversu mikil renta er og hvernig hún skiptist milli innlends orkusala og erlends kaupanda verður ekki svarað nema með ítarlegri athugun á grundvelli talnalegra upplýsinga.

Sú spurning hlýtur að vakna hvort nýting náttúruauðlinda með þeim hætti að arður af þeim renni að verulegu leyti til erlendra aðila samrýmist hugmyndum manna um þjóðareign á náttúruauðlindunum og nýtingarrétt á þeim. Fyrir Ísland hefur auðlindin þá misst fjárhagslegt gildi sitt, öðrum nýtingarmöguleikum hefur verið fórnað og umhverfisspjöll hugsanlega unnin. Auðlindin er þá ekki lengur auðlind en er orðin byrði. Til hvers er þjóðareign þá?